

Márcia Dieguez Leuzinger  
Solange Teles da Silva  
Sandra Cureau

# ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS:

*extensão, limites e  
oportunidades*





Márcia Dieguez Leuzinger

Solange Teles da Silva

Sandra Cureau

# ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS:

*extensão, limites  
e oportunidades*

## **REITORIA**

### **Reitor**

Getúlio Américo Moreira Lopes

### **Vice-Reitor**

Edevaldo Alves da Silva

### **Pró-Reitora Acadêmica**

### **Presidente do Conselho Editorial**

Elizabeth Lopes Manzur

### **Pró-Reitor Administrativo-Financeiro**

Gabriel Costa Mallab

### **Secretário-Geral**

Maurício de Sousa Neves Filho

## **DIRETORIA**

### **Diretor Acadêmico**

Carlos Alberto da Cruz

### **Diretor Administrativo-Financeiro**

Geraldo Rabelo

### **Organização**

Biblioteca Reitor João Herculino

### **Projeto Gráfico e Diagramação**

AR Design

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

Leuzinger, Márcia Dieguez.

Espaços territoriais especialmente protegidos : extensão, limites e oportunidades / Márcia Dieguez Leuzinger, Solange Teles da Silva, Sandra Cureau – Brasília : UniCEUB, 2015.

286 p.

ISBN: 978-85-61990-46-6

I. Silva, Solange Teles da. II. Cureau, Sandra. III. Título.

CDU: 332.27

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Reitor João Herculino

Centro Universitário de Brasília – UniCEUB

SEPN 707/709 Campus do CEUB

Tel. 3966-1335 / 3966-1336



<b>Apresentação</b> .....	07
<b>Áreas de preservação permanente:</b> uma análise jurídica sobre as normas do Código Florestal de 1965 e da Lei 12.651 de 2012.....	11
<i>Fernanda Salgueiro Borges</i>	
<b>Espaços territoriais especialmente protegidos:</b> restauração de áreas de preservação permanente e reserva legal .....	55
<i>Paulo Campanha Santana</i>	
<b>Povos ou Parques? Ultrapassando o impasse pela implementação de unidades de uso sustentável</b> .....	69
<i>Marcia Fajardo Cavalcanti de Albuquerque</i>	
<b>Itatiaia, o primeiro Parque Nacional Brasileiro:</b> impressões de viagem e reflexões.....	93
<i>José Luiz de Andrade Franco, José Augusto Drummond, Vivian da Silva Braz, Cristiane Gomes Barreto</i>	
<b>Gestão de unidades de conservação:</b> estado da arte e desafios.....	117
<i>Patrícia Faga Iglecias Lemos, Ana Carolina Corberi Famá Ayoub e Silva</i>	
<b>Gestão integrada de áreas protegidas e estratégias de desenvolvimento territorial com base na conservação:</b> da proposta de implementação de mosaicos .....	137
<i>Vânia Marquez Saraiva</i>	
<b>Áreas protegidas:</b> mudança de paradigma no contexto das alterações climáticas? .....	165
<i>Alice Serpa Braga, Rafael Ishimoto Della Nina</i>	
<b>A proteção do entorno dos bens culturais:</b> ambiência e visibilidade .....	179
<i>Sandra Cureau</i>	
<b>Zona Costeira:</b> um espaço territorial especialmente protegido em expansão econômica.....	203
<i>Maria Heloisa Cavalcante Fernandes</i>	
<b>As metas de biodiversidade e as áreas protegidas no Brasil:</b> contextos institucionais para a implementação .....	219
<i>Larissa Ribeiro da Cruz Godoy, Isis Felipe de Freitas</i>	
<b>Conectividade e código florestal de 2012:</b> flexibilização da obrigatoriedade de recuperação de áreas de preservação permanente e de áreas de reserva legal.....	243
<i>Márcia Diegues Leuzinger, Solange Teles da Silva</i>	
<b>Áreas marinhas protegidas e governança ambiental:</b> o caso das APAs marinhas no estado de São Paulo .....	259
<i>Solange Teles da Silva, Marcia Diegues Leuzinger, Carolina Dutra, Maurício Duarte dos Santos, Patrícia Borba de Souza</i>	



## APRESENTAÇÃO

**A**reas Protegidas podem ser compreendidas como “área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos”, de acordo com o conceito amplamente difundido pela União Internacional pela Conservação da Natureza (UICN). A sua criação corresponde a uma das principais estratégias de proteção da biodiversidade.

No presente volume da Coleção Direito e Desenvolvimento Sustentável apresentamos algumas reflexões atuais em matéria de áreas protegidas. Em realidade, iniciamos as discussões sobre as questões ambientais, sociais, econômicas e culturais e sua relação com o direito bem antes da materialização do presente livro. A parceria entre o Centro Universitário de Brasília - UniCEUB, a Universidade Presbiteriana Mackenzie e a Quarta Câmara do Ministério Público Federal consolidou-se com essa coleção, inicialmente publicada pela Editora Fiuza, em 2010 - Código Florestal: desafios e perspectivas, 2010 -, seguida por mais dois volumes: Mudanças climáticas: desafios jurídicos, econômicos e socioambientais, 2011; e Resíduos sólidos, 2012. Essa parceria, fruto de longos anos de trabalho na área do direito ambiental, tem como objetivo a construção de uma rede de pesquisa e fortalecimento dos programas de pós-graduação stricto sensu em direito, bem como a inserção social dos mesmos, com reflexões atuais e que auxiliem o desenvolvimento sustentável do país. Os grupos de pesquisa “Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável” (Uniceub), coordenado pela Profa. Dra. Marcia Dieguez Leuzinger, e “Direito e Desenvolvimento Sustentável” (UPM), coordenado pela Profa. Dra. Solange Teles da Silva, e seus integrantes

participam da presente obra. A Dra. Sandra Cureau, atualmente coordenadora da Quarta Câmara do Ministério Público Federal, também participa da organização deste volume, o que consolida a parceria entre os centros de pesquisa e a Câmara do MPF que cuida de meio ambiente.

Neste volume, Fernanda Salgueiro Borges traz uma análise jurídica do conceito e regime jurídico das áreas de Preservação Permanente (APP) sob a égide do Código Florestal de 1965 e da Lei 12.651, de 2012, destacando-se uma contribuição valiosa de análise da jurisprudência dos tribunais superiores brasileiros em matéria de APP, sistematizando os critérios de decisões.

Alice Serpa Braga e Rafael Ishimoto Della Nina apresentam o conceito de áreas protegidas analisando a mudança de paradigma no contexto das alterações climáticas. Entre preservacionismo e conservacionismo, os autores exploram igualmente a relação entre conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável. Ao refletirem sobre o cenário atual das áreas protegidas, trazem a discussão sobre os novos ventos que as mudanças climáticas trazem para essa estratégia, que não apenas protege a biodiversidade, mas igualmente é fundamental em termos de mitigação e adaptação à mudança do clima.

A problemática da restauração das áreas de preservação permanente ao lado das áreas de reserva legal é objeto de análise de Paulo Campanha Santana. O autor se debruça sobre as questões referentes à responsabilidade e obrigação, distinguindo-as no contexto da recomposição. Além de uma análise doutrinária, o autor realiza igualmente uma discussão sobre o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

Conflito ou conciliação, ao apresentar o dilema povos ou parques, Marcia Fajardo Cavalcanti de Albuquerque sustenta a necessidade de superar o impasse pela implementação de unidades de conservação de uso sustentável. Enfatiza a autora a necessidade de conciliação entre a presença humana e o uso sustentável dos recursos naturais com a proteção da biodiversidade.

Um dos espaços nos quais os conflitos em relação à ocupação é considerável, justamente pela razão da maior parte da população brasileira ali residir, é a zona costeira. Maria Heloisa Cavalcante Fernandes apresenta uma análise da zona costeira como espaço territorialmente protegido e, ao mesmo tempo, espaço territorial em plena expansão econômica. Aqui também fica patente a necessidade de superar o dilema conflito ou conciliação, quais possibilidades?

Não é possível falar de áreas protegidas, no Brasil, sem fazer referência ao Primeiro Parque Nacional Brasileiro. José Luiz de Andrade Franco, José Augusto Drummond, Vivian da Silva Braz e Cristiane Gomes Barreto apresentam as impressões de viagem e reflexões sobre o Parque Nacional de Itatiaia, com o objetivo de compreender o contexto e o local em que o parque foi criado, sua história e a razão pela qual ele não se tornou até hoje um modelo de gestão.

Se por um lado nós devemos olhar para o passado, igualmente o futuro nos interessa e, nesse sentido, as metas de biodiversidade e as estratégias de ampliação das áreas protegidas são objeto de análise de Larissa Ribeiro da Cruz Godoy e Isis Felipe de Freitas, que observam os contextos institucionais para a sua implementação.

Possibilitando traçar um panorama das unidades de conservação, Patricia Faga Iglecias Lemos e Ana Carolina Corberi Fama Ayoub e Silva analisam o estado da arte dessas áreas protegidas e seus desafios. Destacam as coautoras, entre outras, as questões relacionadas com as zonas de amortecimento e direito de propriedade, bem como a integração do sistema de informação e gestão das áreas protegidas no Estado de São Paulo.

A implementação de mosaicos de unidades de conservação figura como um dos instrumentos para gestão integrada de unidades de conservação. Essa temática é abordada por Vânia Marquez Saraiva, que destaca tanto os aspectos legais de gestão integrada, desenvolvimento sustentável e biorregionalismo. A autora demonstra a importância desse instituto e, em particular, suas vantagens para alcançar a conectividade de ecossistemas.

Como a criação de espaços ambientais pode demandar um alto grau de investimento público e privado, além da restrição de atividades econômicas no local afetado, a conectividade de espaços protegidos e de fragmentos de vegetação nativa preservados vem sendo apontado como uma eficiente estratégia para aumentar a área protegida e viabilizar a preservação da diversidade biológica. Desse modo, o artigo de Márcia Dieguez Leuzinger e Solange Teles da Silva aborda as oportunidades oferecidas pela conectividade e os problemas, no Brasil, advindos da edição do novo Código Florestal em relação a esse instrumento.

Solange Teles da Silva, Carolina Dutra, Maurício Duarte dos Santos e Patrícia Borba de Souza exploram a questão da governança ambiental nas áreas marinhas protegidas e avaliam os desafios e as perspectivas para a governança na



gestão dessas APAs marinhas, tomando como estudo de caso as APAs marinhas paulistas – APAs Litoral Norte, Litoral Centro e Litoral Sul – a partir de uma perspectiva da pesquisa empírica.

Por fim, Sandra Cureau, numa abordagem inovadora, incorpora o entorno de bens culturais ao conceito de espaços protegidos, a partir da utilização das ideias de ambiência, de paisagem envoltória, de área de amortecimento e de transição entre o bem tombado e o restante da área não tombada. Como tal, exige que sejam preservados não só o campo de visibilidade, como também a perspectiva, a luminosidade e o significado histórico-cultural-artístico do bem protegido.

As organizadoras deste livro agradecem ao Centro de Ensino Universitário de Brasília – UniCEUB, que sempre incentivou a realização de pesquisas científicas e o funcionamento e a produção dos grupos de pesquisa ligados à graduação e à pós-graduação, lato e stricto sensu, e, por meio da edição das obras de seus professores, alunos e associados, a sua divulgação; e à Universidade Presbiteriana Mackenzie, também incentivadora da produção científica, cujo grupo de pesquisa em desenvolvimento sustentável vem trabalhando em conjunto o grupo congênere do UniCEUB, com a finalidade de aprofundamento em questões ambientais, econômicas e sociais ligadas à sustentabilidade.

Agradecemos também ao esforço dos alunos e pesquisadores integrantes dos dois grupos de pesquisa, que não pouparam esforços para a realização de mais uma obra relevante para o mundo do Direito Ambiental.

Márcia Dieguez Leuzinger

Solange Teles da Silva

Sandra Cureau

# ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE: UMA ANÁLISE JURÍDICA SOBRE AS NORMAS DO CÓDIGO FLORESTAL DE 1965 E DA LEI 12.651 DE 2012\*

Fernanda Salgueiro Borges<sup>1</sup>

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Áreas de Preservação Permanente: conceito e alterações da Lei 12.651 de 2012. 2.1 O PL 1876/99: breve relato. 2.2 Áreas de preservação permanente e o princípio da função social da propriedade. 2.3 Áreas de preservação permanente e o princípio da função social da propriedade. 2.3.1 APPs no Código Florestal de 1965. 2.3.2 APPs de acordo com a Lei 12.651 de 2012: um retrocesso? 3 Tribunais Superiores e o princípio da proibição de regresso em matéria ambiental. 3.1 Análise da jurisprudência nos Tribunais Superiores: uma análise do antes e depois da publicação da lei 12.651 de 2012 e revogação do Código Florestal. 3.2 Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça até 01/11/2011. 3.3 Análise das decisões com a palavra chave “área de preservação permanente” de 28/05/2012 a 01/04/2015. 4 Dever de reparação integral dos danos causados em APPs e o direito de consolidação de áreas ocupadas irregularmente em APP: breve análise. 5 Considerações finais . Referências.

## 1 Introdução

Os espaços territoriais especialmente protegidos – ETEP<sup>2</sup> - englobam as áreas protegidas, assim consideradas as unidades de conservação<sup>3</sup>, e os demais espaços protegidos por lei, como as áreas de preservação permanente (APP).

---

\* Esse trabalho foi desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa “Direito e desenvolvimento sustentável: a proteção e gestão da biodiversidade”, coordenado pela Profa. Dra. Solange Teles da Silva e financiado pelo Instituto Mackpesquisa.

1 Advogada. Doutoranda em Direito Político e Econômico pela UPM-SP e em Droit International Comparée et Européen, Université Aix-Marseille III (CERIC – UMR 7318). Membro do Grupo de Pesquisa em Direito e Desenvolvimento Sustentável coordenado pela Profª. Drª. Solange Teles da Silva (UPM-SP e CNPq). Bolsista CAPES/PROSUP.

2 LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. 2007. 357 f. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4803/1/2007\\_MarciaDieguezLeuzinger.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4803/1/2007_MarciaDieguezLeuzinger.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

3 Outros diplomas legais dispõe sobre espaços territoriais especialmente protegidos, como por exemplo, a Lei 9985/00 que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.

A sua criação é um dever constitucional do Estado brasileiro para o fim de se efetivar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, um “*paradigma da atuação político-administrativa do Poder Público*”<sup>4</sup> para a preservação da biodiversidade. Se por um lado, a criação de espaços territoriais protegidos compete ao Estado; por outro lado, a sua preservação e manutenção é dever do Estado e da coletividade, criando-se assim uma “*indissolubilidade*”<sup>5</sup> entre o Estado e a sociedade, representada por cada um dos seus indivíduos e pelos agentes econômicos, “*direcionados à tutela ambiental, em favor dos próprios cidadãos e futuras gerações, ou ainda da própria Natureza*”<sup>6</sup>.

Neste sentido, há um dever geral de não degradar o meio ambiente, um dever geral de preservar o meio ambiente em condições que permitam a manutenção da existência dos recursos naturais em quantidade e em qualidade, e da biodiversidade em todas as suas formas, dever de cumprir a função social da propriedade imóvel, dever de reparar danos causados ao meio ambiente, e assim, recuperar a integridade dos processos ecológicos essenciais.

Molinaro<sup>7</sup> considera que a “*relação dialética*” entre o direito ao meio ambiente e o dever de proteger o meio ambiente busca realizar um compromisso antrópico, em defesa da dignidade da pessoa humana, “*bem como a manutenção do mínimo estado para o ambiente, que está em, pelo menos, manter suas condições atuais, impedindo-se (vedando-se) a degradação*”. Esta relação dialética, portanto, tem como “*primados informadores a dignidade da pessoa humana e a segurança jurídica*”. Assim, há um dever geral de não degradar o meio ambiente, um dever geral de preservar o meio ambiente em condições que permitam a manutenção da existência dos recursos naturais em quantidade e em qualidade,

4 FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de; SILVA, Solange Teles da. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. *Advocacia Pública e Sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 137-153, 1998. p. 142.

5 BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Desafios do direito ambiental no século XXI*. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-398. p. 386.

6 BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Desafios do direito ambiental no século XXI*. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-398. p. 386.

7 MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito ambiental: proibição de retrocesso*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 58-59.

e da biodiversidade em todas as suas formas, dever de cumprir a função social da propriedade imóvel, dever de reparar danos causados ao meio ambiente, e assim, recuperar a integridade dos processos ecológicos essenciais, deveres esses adstritos ao princípio da solidariedade. Neste sentido, as considerações de Herman Benjamin:

[...] impende realçar que a construção de um mundo sustentável é tarefa que não cabe inteiramente ao Estado, só dele exigível. Ao contrário, os deveres associados a essa mudança de paradigma devem ser cobrados de qualquer pessoa, em especial dos agentes econômicos. [...] A tutela ambiental não é um daqueles valores sociais em que basta assegurar uma liberdade negativa, orientada a rejeitar a intervenção ilegítima ou o abuso do Estado. Além de ditar o que o Estado não deve fazer (= dever negativo) ou o que lhe cabe empreender (= dever positivo), a norma constitucional estende seus tentáculos a todos os cidadãos, parceiros do pacto democrático, convencida de que só assim chegará à sustentabilidade ecológica.<sup>8</sup>

Ademais, o *dever-poder* do Poder Público de criar espaços territoriais especialmente protegidos não exclui o *poder-dever* do mesmo Poder Público de limitar o exercício de alguns direitos, como o direito de propriedade imóvel em zona rural por meio da criação e conservação das áreas de preservação permanente.

A competência do Estado (e no caso do Estado Legislador) de definir os espaços territoriais especialmente protegidos para o fim de proteger os processos ecológicos essenciais não implica em um direito de modificar os níveis de proteção ambiental consagrados pela Constituição Federal, visto que no momento da promulgação do texto constitucional de 1988, já estava em vigor o Código Florestal de 1965 – com as suas respectivas alterações – e as áreas consideradas como de preservação permanente já estavam por ele definidas, restando ao legislador o direito de mantê-las ou aprimorá-las (para assegurar uma proteção mais efetiva). Isto porque, as áreas de preservação permanente constituem o núcleo central da proteção dos processos ecológicos essenciais. E é neste sentido propomos realizar uma análise comparativa do Código Florestal de 1965

8 BENJAMIN, Antônio Herman V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 57-30. p.132.

(Lei 4.771/65) e da Lei 12.651 de 2012 no presente texto que, além de revogar o Código Florestal, ainda alterou de forma relevante os níveis de proteção ambiental no país. Complementando esse estudo realizaremos uma reflexão sobre a implementação do Código Florestal por meio de um estudo da jurisprudência dos Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça, considerando-se notadamente o princípio do não retrocesso da proteção ambiental e buscando-se sistematizar os critérios das decisões desses tribunais em matéria de APP.

## **2 Áreas de preservação permanente: conceito e alterações da Lei 12.651 de 2012**

A preocupação do Estado nas práticas produtivas latifundiárias e o constante aumento da destruição do solo e das florestas deram origem à edição do Decreto nº23.793 de 1934 e, posteriormente à edição do Código Florestal de 1965 (Lei nº4.771/65) o qual fora baseado em conclusões científicas e tendo por fim evitar a “[...]transformação do país num deserto, em que as estações se alternem entre inundações e secas, devoradoras de todo esforço humano”.<sup>9</sup> Salientamos que o fundamento econômico tanto do Código de 1934 como do Código de 1965 e agora da Lei 12.651 de 2012 é a viabilização das atividades agrícolas e pastoris em face da utilização racional dos recursos florestais. A finalidade da legislação florestal, assim, sempre foi a de se estabelecer parâmetros de preservação ambiental tendo-se em vista a necessária utilização racional dos recursos naturais, em especial dos recursos florestais.

O Código de 1934 foi editado com a preocupação de se preservar os recursos hídricos e madeireiros e, para tanto, estabeleceu diferentes tipos de florestas: as florestas protetoras, as florestas remanescentes, as florestas modelo, as florestas rendimento e as florestas de domínio público - todas reconhecidas como “bens de uso comum de todos os habitantes do país”<sup>10</sup>, sendo que as áreas de preservação permanente eram então conceituadas como florestas protetoras.

9 MORIMOTO, Isis Akemi. *Conceitos e mudança do Código Florestal Brasileiro*. Disponível em <[http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/work\\_cf\\_marimoto.pdf](http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/work_cf_marimoto.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2010.

10 Ver artigo 1º do BRASIL. *Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)>. Acesso em: 05 set. 2010.



A edição do Código de 1965, por sua vez, alterou a classificação das florestas. E, em lugar das quatro categorias de florestas do Código de 1934<sup>11</sup>, foram criadas as áreas de preservação permanente legais (artigo 2º) e as áreas de preservação permanente administrativas (artigo 3º, cuja constituição era passível de indenização), bem como as áreas de reserva legal (que não são objeto do nosso estudo)<sup>12</sup>. O objetivo principal continuava sendo o de se preservar as florestas para o fim de garantir a continuidade das atividades agrícolas e pastoris.

## 2.1 O PL 1876/99: breve relato

Durante o governo FHC, foram editadas diversas medidas provisórias que alteravam o Código Florestal, mais precisamente, dentre elas a MP nº1511/1996, reeditada cerca de 60 (sessenta vezes), cuja redação final ficou em vigor pela MP2166-67/2001 até a adoção da Lei de 2012. Essa situação provocou diversas reações do Congresso Nacional, dentre elas, a apresentação de um texto de reforma do Código Florestal pelo Deputado Micheletto (PMDB-PR), sob a forma de uma emenda à Lei de Conversão da MP nº1885-43/1999, que previa a redução de Área de Reserva Legal (ARL) na Amazônia legal para 50%, podendo chegar a 25% caso no Estado fosse implementada Lei de Zoneamento Ecológico-Econômico, redução de APP ripárias, cômputo da APP em ARL, ausência de obrigação de recuperar APP e ARL desmatadas ilicitamente, ausência de obrigatoriedade de manutenção de ARL em imóveis de até 4 módulos fiscais, entre outros dispositivos.<sup>13</sup>

O PLC nº1885-43/99 não chegou a ser votado em razão das diversas manifestações da sociedade civil, da OAB, da imprensa nacional e dos ambientalistas, os quais impediram a votação no dia 23 de novembro de 1999, com apoio da, então, senadora Marina Silva (PT-AC)<sup>14</sup>. E, o Deputado Sérgio Carvalho apre-

11 BENJAMIN, Antônio Herman. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. *Advocacia Pública e Sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 63–79, 1998. p. 74.

12 As áreas ocupadas pelos povos indígenas foram consideradas áreas de preservação permanente administrativas.

13 RURALISTAS tentam votar código florestal até 4ª feira. *Vigilantes da Democracia*. 2010. Disponível em <[http://www.vigilantesdademocracia.com.br/moacirmicheletto/News6245\\_content119615.shtml](http://www.vigilantesdademocracia.com.br/moacirmicheletto/News6245_content119615.shtml)>. Acesso em: 15 jan. 2011.

14 INSTITUTO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA. *Projeto de Lei de Conversão 1885 beneficiará a indústria das indenizações milionárias*. Disponível em <<http://www.ibap.org/tma/campanhacodigoflorestal.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

sentou o PL 1.876/99 ao Congresso Nacional, como uma resposta apresentada à Medida Provisória de nº1511/1996 (atual MP 2166-67/01), com um texto um pouco mais moderado, prevendo, por exemplo, a possibilidade de compensação de reserva legal em outro imóvel, desde que respeitada a exigência de se localizar na mesma microbacia e no mesmo bioma florestal.

O Projeto de Lei nº1.876/99<sup>15</sup>, então, foi abraçado pelo líder do Partido Comunista do Brasil – PCdoB -, Deputado Aldo Rebelo, que viu no PL nº1876/99 uma “saída” para salvar os agricultores brasileiros da ilegalidade, por não cumprirem, algumas das normas do Código Florestal. Além disso, o relatório do Deputado Aldo Rebelo<sup>16</sup> explica que a finalidade de se alterar radicalmente as normas do Código Florestal é beneficiar os “pequenos agricultores”<sup>17</sup> e os “povos da floresta”, que “lutam diariamente contra o meio ambiente”, e precisam de um instrumento legítimo que os ajude a “vencer a batalha contra as florestas”, e alcançar meios mais dignos de sobrevivência, claro. No entanto, este relatório não vislumbra a proteção de atividades extrativistas nas florestas, em especial na região amazônica<sup>18</sup>, e os índios ameaçados por grileiros, madeireiros e praticantes do agronegócio.<sup>19</sup>

15 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.876, de 1999*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

16 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.876, de 1999*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

17 Interessante, ainda, ressaltar que a forma “mista” do governo Lula permitiu o adiamento e o acirramento das discussões no Congresso Nacional a respeito da votação do Projeto 1876/99 até o fim de seu governo. No entanto, e com o enfraquecimento das técnicas de conciliação, notoriamente percebidas no governo Dilma logo em seus primeiros quatro meses de exercício da função presidencial houve a primeira votação do Projeto, e sua aprovação por maioria avassaladora, motivo pelo qual nos encontramos ameaçados de termos nossos direitos fundamentais flexibilizados, em especial, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja base é a preservação dos processos ecológicos essenciais, e, portanto, nas áreas protegidas do Código Florestal de 1965.

18 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.876, de 1999*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

19 Interessante, ainda, ressaltar que a forma “mista” do governo Lula permitiu o adiamento e o acirramento das discussões no Congresso Nacional a respeito da votação do Projeto 1876/99 até o fim de seu governo. No entanto, e com o enfraquecimento das técnicas de conciliação, notoriamente percebidas no governo Dilma logo em seus primeiros quatro meses de exercício da função presidencial houve a primeira votação do Projeto, e sua aprovação por maioria avassaladora, motivo pelo qual nos encontramos ameaçados de termos nossos direitos fundamentais flexibilizados, em especial, o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente

E, em 08 de junho de 2010, o deputado apresentou seu relatório, em que constava a possibilidade de redução em 50% das APP, por exemplo. O texto foi apreciado e discutido em turno único aos 5 de julho de 2010, foi posto em votação na Comissão Especial do Código Florestal, tendo sido aprovado nesta Comissão aos 06 de julho de 2010, em pleno horário de jogo da Copa do Mundo.

O Senado Federal, por sua vez, ficou incumbido de realizar a tarefa de “melhorar o texto” e buscar um “consenso” entre os ruralistas e os ambientalistas. Após a votação na Câmara dos Deputados, em 25 de maio de 2011, o PL seguiu para o Senado, onde passou a ser denominado de PLC 30/2011, tendo sido votado em primeiro turno aos 06 de dezembro de 2011, data em que se realizava a COP-17 – Conferência das Partes sobre tratativas a respeito da Convenção de Mudança Climática e repactuação do Protocolo de Kyoto.<sup>20</sup>

O PLC 30/2011, após a votação no Senado, foi reencaminhado à Câmara dos Deputados, para uma nova análise e votação do texto, em virtude de ter havido modificações ao substitutivo de Aldo Rebelo (PL nº1.876). Em 09/12/2011, o Deputado Federal e Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, disse que o PLC 30/2011 somente voltaria a ser discutido na próxima sessão legislativa de 2012 – ano em que seria votada a Lei Geral da Copa de 2014. Assim, e após diversas tratativas com a Presidência da República e o Ministério do Meio Ambiente, o PLC 30 foi novamente alterado pela bancada ruralista (Emenda 164 ao PLC 30/2011 de autoria do deputado-relator Paulo Piau) e votado em definitivo na mesma sessão que aprovaria a Lei Geral da Copa - necessária para finalizar as reformas nas cidades-sede da Copa de 2014 - aos 24 de abril de 2012. Essa contextualização demonstra que a época no Congresso Nacional, além das discussões sobre o Código Florestal, outros interesses estavam em jogo e então a Lei 12.651, aprovada, foi sancionada e publicada aos 28 de maio do mesmo ano. Tanto a mobilização de cientistas – que apresentaram estudos científicos pela Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência e pela Academia Brasileira de Ciências, entre outros – quanto o clamor da sociedade civil organizada demonstrando os riscos e perigos de alteração do regime jurídico das APPs não sensibilizou o Congresso Nacional.

No entanto, a Lei 12.651 sofreu diversos vetos pela Presidência da Repú-

---

equilibrado, cuja base é a preservação dos processos ecológicos essenciais, e, portanto, nas áreas protegidas do Código Florestal de 1965.

20 Ver item 3.2.1.

blica, tendo sido “reformada” por meio da Medida Provisória de nº 571/2012, inclusive o seu artigo 1º, onde ficou ao final estabelecido ser esta uma lei de caráter geral sobre a “*proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa em harmonia com a promoção do desenvolvimento econômico*”, atendidos diversos princípios, dentre os quais o reconhecimento das florestas existentes no território nacional e as demais formas de vegetação nativa como bens de interesse comum a todos os habitantes do País e o reconhecimento da função estratégica da produção rural na recuperação e manutenção das florestas e demais formas de vegetação nativa e do papel destas na sustentabilidade da produção agropecuária e a “*consagração do compromisso do país com o modelo de desenvolvimento ecologicamente sustentável, que concilie o uso produtivo da terra e a contribuição de serviços coletivos das florestas e demais formas de vegetação nativa privadas*” (art. 1º-A, incisos I, III e IV).

As áreas de preservação permanente, núcleo do presente texto, foram conceituadas na lei como espécie de área protegida coberta ou não por vegetação nativa, tendo por função ambiental preservar os recursos hídricos, a paisagem a estabilidade geológica e a biodiversidade, além de facilitar o “fluxo gênico de fauna e flora”, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inciso II). No entanto, e conforme iremos analisar, o regime das APPs sofreu um extenso golpe, implicando segundo documentos científicos<sup>21</sup> publicados ao longo das votações da Lei na Câmara e Senado, em um grave retrocesso na proteção ambiental do país.

## **2.2 Áreas de preservação permanente e o princípio da função social da propriedade**

A Constituição Federal garantiu o direito individual à propriedade, mas também qualificou o seu conteúdo ao exigir que a propriedade cumpra a sua função social<sup>22</sup>, ou em outras palavras, condicionou-se o exercício do direito de

21 Ver, entre outros: SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. *Propostas e Considerações da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Academia Brasileira de Ciência (ABC) acerca da reforma do código florestal (PLC 30/2011)*. 2011. Disponível em <[http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/Propostas\\_Mudanca\\_Pontos\\_Codigo\\_Florestal\\_Out\\_2011.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Propostas_Mudanca_Pontos_Codigo_Florestal_Out_2011.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2011.

22 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015. Artigo 5º, incisos XXII e XXIII.

propriedade ao cumprimento de uma função e observância das normas de proteção ambiental<sup>23</sup>, como princípios “*impositivos*” da ordem econômica.

A função social da propriedade foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 em seus artigos 186 e 170, inciso VI – normas que estabelecem a “ordem pública socioambiental” no Estado brasileiro e que tem por fundamento o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O meio ambiente no Estado de Direito Brasileiro é considerado um patrimônio comum a todos, indisponível, inalienável e imprescritível<sup>24</sup>. Isto porque função social da propriedade se relaciona diretamente com o direito ao desenvolvimento sustentável – visto que a ordem econômica está limitada à observância dos princípios da função social da propriedade e da defesa do meio ambiente, como meios de atingir o desenvolvimento econômico e social do Estado brasileiro.

Existem diversas teorias administrativistas para conceituar a função social da propriedade. Para Eros Roberto Grau<sup>25</sup>, a função social é um princípio que perpassa o complexo de limitações administrativas à propriedade privada, defende que a propriedade deve ser reconhecida como uma “*propriedade-função social*” e não apenas “*propriedade tão-só*”<sup>26</sup>. Neste sentido, a manutenção das florestas e demais formas de vegetação nos imóveis privados tem por fim proteger o direito da sociedade<sup>27</sup> (de todos) ao meio ambiente equilibrado, visto que:

Na equação ambiente-propriedade, a complexidade da questão posta, então, não reside, abstratamente, no poder conferido ao Estado para reger o uso dos bens privados, mas nas fronteiras concretas dessa incumbência, que deflui da Constituição Federal.<sup>28</sup>

Ou, em outras palavras, o uso da propriedade não pode ser realiza-

23 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015. Artigo 170, incisos II, III e VI.

24 BENJAMIN, Antônio Herman V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 57-30. p.144.

25 GRAU, Eros Roberto apud FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 93.

26 GRAU, Eros Roberto apud FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 94.

27 MARÊS, Carlos Frederico. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, André (Org.). *O direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 21-48. p.38

28 BENJAMIN, Antônio Herman. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. *Advocacia Pública e Sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 63–79, 1998. p. 72.



do de qualquer forma, mas deve observar o respeito ao meio ambiente e as normas que asseguram a manutenção dos processos ecológicos essenciais.

## **2.3 Áreas de preservação permanente: análise comparada do Código Florestal de 1965 e da Lei 12.651 de 2012**

O conceito e regime jurídico das APPs estão dispostos na Lei 12.651 nos artigos 3º, inciso II e artigo 4º. No entanto, e como tentaremos explicar, o conceito de algumas áreas outrora consideradas como APP foi alterado pela lei e estão dispostos no artigo 3º, inciso XII e seguintes, como é o caso das veredas, manguezais – agora divididos em manguezais, apicuns e salgados – dos morros, das áreas de várzeas, áreas verdes urbanas, áreas úmidas – em especial o Pantanal Mato Grossense, considerado pela constituição como patrimônio nacional e cuja proteção jurídica se encontra bastante vulnerável. Deste modo, e para melhorar sistematização, analisaremos em primeiro lugar o conceito e regime jurídico do Código Florestal de 1965 e em seguida o conceito e regime jurídico das APPs sob a égide da lei atual.

### **2.3.1 APPs no Código Florestal de 1965**

As áreas de preservação permanente legais (APP legais), tal qual previstas no artigo 2º do Código de 1965, eram consideradas de preservação permanente as florestas e demais formas de vegetação natural situadas ao longo de rios, topos de morro, nascentes, encostas, bordas de tabuleiros, dunas, mangues, entre outras. Neste sentido, as florestas eram o objeto central da proteção e as áreas cobertas ou não por vegetação nativa – florestas – eram consideradas protegidas, que implicava no dever geral e irrestrito de preservação e reparação.

Neste sentido, as florestas consideradas APPs se localizavam nas áreas cobertas por vegetação primária ou secundária, com a função de preservar os recursos hídricos a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas com qualidade às presentes e futuras gerações, sendo consideradas “bens de interesse nacional”, de valor estratégico que, conforme indicava sua denominação, eram caracterizadas, como regra geral, pela intocabilidade e vedação de uso econômico direto, instrumentos de relevante interesse ambien-

tal, integrando o desenvolvimento sustentável, objetivo das presentes e futuras gerações, localizadas tanto nas áreas rurais, quanto nas áreas urbanas.

As APP legais, por serem espaços territoriais protegidos, em regra não podiam ser modificadas, salvo para a realização de atividades de interesse social ou de utilidade pública, tais como execução de obras de moradia<sup>29</sup>, e estavam assim dimensionadas, salvo algumas exceções:

a) ao longo dos rios ou de qualquer curso d'água desde o seu nível mais alto em faixa marginal (larguras mínimas: 30 m para os cursos d'água de menos de 10 m de largura; 50 m para os cursos d'água que tenham de 10 a 50 m de largura; de 100 m para os cursos d'água que tenham de 50 a 200 m de largura; de 200 m para os cursos d'água que tenham de 200 a 600 m de largura; de 500 m para os cursos d'água que tenham largura superior a 600 m); b) ao redor das lagoas, lagos ou reservatórios d'água naturais ou artificiais; c) nas nascentes, ainda que intermitentes e nos chamados "olhos d'água", qualquer que seja a sua situação topográfica, num raio mínimo de 50 (cinquenta) metros de largura; (Redação dada pela Lei nº 7.803 de 18.7.1989); d) no topo de morros, montes, montanhas e serras; e) nas encostas ou partes destas, com declividade superior a 45°, equivalente a 100% na linha de maior declive; f) nas restingas, como fixadoras de dunas ou estabilizadoras de mangues; g) nas bordas dos tabuleiros ou chapadas, a partir da linha de ruptura do relevo, em faixa nunca inferior a 100 m em projeções horizontais; h) em altitude superior a 1.800 m, qualquer que seja a vegetação.

Além disso, duas resoluções do CONAMA tratavam sobre os parâmetros, definições e limites de APP. A Resolução nº 303/2002 do CONAMA estabelecia assim parâmetros, bem como definições e limites em relação às áreas de preservação permanente legais, e a Resolução nº 302/2002, tratava especificamente das APPs de reservatórios artificiais e do regime de uso do entorno, e exigia a preservação de uma largura mínima a ser medida com base no nível máximo normal do reservatório.

A Resolução nº 303/2002 do CONAMA estabelecia assim parâmetros, bem como definições e limites em relação às áreas de preservação permanente legais. Essa resolução definia então as nascentes ou olho d'água, as veredas, mor-

29 Ver Lei 11.977/2009 – Lei que estabelece o Programa Minha Casa, Minha Vida. BRASIL. Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ro para fins de preservação de florestas, montanha, base de morro ou montanha e linha de cumeada (linha que une os pontos mais altos de uma sequência de morros ou de montanhas, constituindo-se no divisor de águas), restingas, dunas, tabuleiro ou chapada e escarpa. Assim, por exemplo, no caso das veredas, espaço brejoso ou encharcado, que contém nascentes ou cabeceiras de cursos d'água, onde há ocorrência de solos hidromórficos, a proteção recaía sobre a metragem mínima de 50m.<sup>30</sup>

A Resolução nº 302/2002, dispunha sobre o regime de uso do entorno dos reservatórios artificiais e exigia a preservação de uma largura mínima a ser medida com base no nível máximo normal do reservatório. Assim, as APPs no entorno de reservatórios, possuíam metragem mínima de 30m, para os reservatórios artificiais situados em áreas urbanas consolidadas, e 100m para áreas rurais. E de 15m, no mínimo, para os reservatórios artificiais de geração de energia elétrica com até dez hectares, sem prejuízo da compensação ambiental e também 15 m, no mínimo, para reservatórios artificiais não utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até vinte hectares de superfície e localizados em área rural. Os limites previstos, todavia, poderiam ser alterados (ampliados ou reduzidos), desde que houvesse um licenciamento prévio, autorização do plano de bacia hidrográfica e se observasse a metragem mínima de 30m.

O segundo tipo de APP, as APP administrativas (artigo 3º) correspondiam às áreas consideradas de interesse público, assim declaradas pelo Poder Público, cuja finalidade específica estivesse relacionada um dos seguintes motivos: atenuar os efeitos das erosões de terras, fixar dunas, formar faixas de proteção ao longo de ferrovias e rodovias, auxiliar a defesa do território nacional, bem como proteger propriedades particulares, asilar exemplares da fauna e da flora, preservar a Mata Atlântica (Lei 11.428/06) além de áreas indicadas para assegurar condições de bem-estar público, como áreas verdes urbanas .

Aliás, uma vez criadas as APPs administrativas, “...o Poder Público pode florestá-las ou reflorestá-las, se não o fizer o proprietário, sem que haja a necessidade de desapropriação, devendo ser indenizado o valor das culturas ali existentes”.<sup>31</sup>

30 Ver artigo 2º, III da Resolução CONAMA 303/2002. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 303, de 20 de março de 2002*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

31 Ver artigo 18 da Lei 4.771/1965. BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Disponível

No caso da criação de APP administrativa por decreto do Poder Público havia a possibilidade de indenização. Assim, por exemplo, nos casos de APP administrativa que impedissem o uso de propriedade individualizada (servidão administrativa), ou que inviabilizasse por completo o uso de uma ou mais propriedades, recaía ao Poder Público o dever de indenizar. Além disso destaca-se que o parágrafo 2º do art. 3º afirmava que as florestas ocupadas pelos povos indígenas eram consideradas áreas de preservação permanente, as quais só poderiam exploradas pelos povos indígenas em regime de manejo sustentável, para atender a sua subsistência e desde que tais áreas não se enquadrassem na categoria de APP legal (ao longo dos rios, nascentes, topo de morros, etc.).<sup>32</sup>

Em regra geral, portanto, as APPs não poderiam ser modificadas ou ter sua vegetação suprimidas, salvo em razão de interesse social ou de utilidade pública - expressões definidas pelo artigo 4º do Código Florestal e Resoluções do CONAMA. Assim, e de acordo com o artigo 4º, classificavam-se como de utilidade pública as atividades de segurança nacional e proteção sanitária, bem como as obras essenciais de infraestrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia e aos serviços de telecomunicações e de radiodifusão, além daquelas previstas em resolução do CONAMA. Já o interesse social correspondia às atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, as atividades de manejo agroflorestal sustentável praticadas na pequena propriedade ou posse rural familiar, que não descaracterizassem a cobertura vegetal e não prejudicassem a função ambiental da área, bem como aquelas definidas em resolução do CONAMA.

A Resolução 369/2006 do CONAMA<sup>33</sup> definiu então os casos excepcionais

---

em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

32 Os povos indígenas, de acordo com a Constituição Federal, art. 231 e §2º, têm direitos originários sobre as terras originariamente ocupadas e por eles habitadas em caráter permanente, não podendo fazer uso de espécies localmente ameaçadas de extinção, nem utilizar práticas ou atividades que impeçam a regeneração natural dos ecossistemas e, assim devem proteger a biodiversidade. As terras por eles ocupadas são utilizadas sob o regime jurídico de APP. Ressalta-se que o Estatuto do Índio, recepcionado pela Constituição Federal, reforça a proteção das terras indígenas, e das florestas, sendo o corte de madeiras condicionado à existência prévia e formal de políticas públicas específicas e ratificou o direito de uso das terras pelos indígenas. MARÉS, Carlos Alberto. As populações tradicionais e a proteção das florestas. In. FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. et. al. (Org.). *Código florestal 45 anos: estudos e reflexões*. Curitiba: Letra da Lei, 2010. p. 95-110. p.108-109.

33 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>.

de intervenção ou supressão em APP por utilidade pública e interesse social, quais sejam: implantação de obras, planos, atividades ou projetos de utilidade pública ou interesse social, ou para a realização de ações consideradas eventuais e de baixo impacto ambiental, vedada a intervenção ou supressão de vegetação em APP de nascentes, veredas, manguezais e dunas originalmente providas de vegetação<sup>34</sup> – ressalvados para esses tipos de APPs os casos de utilidade pública previstos na Resolução 369/2006<sup>35</sup> e para o acesso de pessoas e animais para a obtenção de água.

Ademais duas outras resoluções do CONAMA tratavam de excepcionalidades para intervenção ou supressão em APP: a Resolução 425/2010 e a Resolução 429/2011. A primeira diz respeito a ampliação do critério interesse social para atividades desenvolvidas por empreendimentos agropecuários sustentáveis do agricultor familiar, empreendedor rural familiar, e dos povos e comunidades tradicionais, possibilitando assim a produção, intervenção e recuperação de APP por essas pessoas e comunidades. Tratava-se da regularização de atividades que não comprometiam as funções ambientais da área.

Neste sentido, os agricultores familiares, de acordo com a Resolução CONAMA nº425/2010 e assim reconhecidos pela MP 2.166-67/2001, tinham o direito de “consolidar” áreas de APP desmatadas irregularmente até a data de 24 de julho de 2006, cujas hipóteses de consolidação se caracterizavam como hipóteses de interesse social, nas seguintes situações:

I - a manutenção do pastoreio extensivo tradicional nas áreas com cobertura vegetal de campos de altitude, desde que

---

Acesso em: 10 ago. 2015.

34 Assim definidas de acordo com a Resolução nº 303/2002 do CONAMA. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 303, de 20 de março de 2002*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

35 Consideram-se de utilidade pública de acordo com a Resolução 369/2006 do CONAMA: a) as atividades de segurança nacional e proteção sanitária; b) as obras essenciais de infra-estrutura destinadas aos serviços públicos de transporte, saneamento e energia; c) as atividades de pesquisa e extração de substâncias minerais, outorgadas pela autoridade competente, exceto areia, argila, saibro e cascalho; d) a implantação de área verde pública em área urbana; e) pesquisa arqueológica; f) obras públicas para implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados; e g) implantação de instalações necessárias à captação e condução de água e de efluentes tratados para projetos privados de aquíicultura, obedecidos os critérios e requisitos previstos nos §§ 1º e 2º do art. 11, desta Resolução. Não se aplica, todavia as atividades descritas na letra “c” para intervenção ou supressão de vegetação nas APP’s de veredas, restingas, manguezais e dunas. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015



não promova a supressão adicional da vegetação nativa ou a introdução de espécies vegetais exóticas; II - a manutenção de culturas com espécies lenhosas ou frutíferas perenes, não sujeitas a cortes rasos sazonais, desde que utilizadas práticas de manejo que garantam a função ambiental da área, em toda extensão das elevações com inclinação superior a 45 graus, inclusive em topo de morro; III - as atividades de manejo agroflorestal sustentável, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal e não prejudiquem a função ambiental da área; e IV - atividades sazonais da agricultura de vazante, tradicionalmente praticadas pelos agricultores familiares, especificamente para o cultivo de lavouras temporárias de ciclo curto, na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não impliquem supressão e conversão de áreas com vegetação nativa, no uso de agroquímicos e práticas culturais que prejudiquem a qualidade da água.

Parágrafo único. O órgão ambiental competente, no procedimento administrativo específico previsto no art. 4º da Lei nº 4.771, de 1965, regularizará as atividades realizadas que se enquadrem numa das situações previstas nesta Resolução, reconhecendo seu interesse social.

E além das exceções dispostas na Resolução 425/10 foi editada a Resolução CONAMA 429/11 ampliando os critérios permissivos para utilização das APPs já desmatadas nas pequenas propriedades rurais ou posses familiares, desde que observados:

I- preparo do solo e controle da erosão, quando necessário; II- a recomposição e manutenção da fisionomia vegetal nativa, mantendo permanentemente a cobertura do solo; III- a limitação do uso de insumos agroquímicos, priorizando-se o uso da adubação verde; IV- a não utilização e controle de espécies rudes e exóticas invasoras; V- a restrição do uso da área para pastejo de animais domésticos, ressalvado o disposto no art. 11 da resolução CONAMA 369/06; VI- a consorciação com espécies agrícolas de cultivos anuais; VII- a consorciação de espécies perenes, nativas ou exóticas não invasoras, destinadas à produção e coleta de produtos não madeireiros, como por exemplo fibras, folhas, frutos ou sementes; VIII- a manutenção das mudas estabelecidas, plantadas e/ou germinadas, mediante coroamento, controle de fatores de perturbação como espécies competidoras, insetos, fogo ou outros e cercamento ou isolamento da área, quando necessário.<sup>36</sup>

36 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 425, de 25 de maio de 2010*. Disponível em <[http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2010\\_Res\\_CONA-](http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2010_Res_CONA-)

Em contrapartida, exigia-se dos proprietários rurais a reparação das APPs desmatadas irregularmente e não excepcionadas - conforme dispunha a Resolução 429/11 do CONAMA - com base na técnica de regeneração natural de espécies nativas ou por meio da recomposição mediante plantio de espécies nativas ou plantio de espécies nativas conjugado com a condução da regeneração natural de espécies nativas.

Salienta-se que o direito de propriedade<sup>37</sup> de imóveis urbanos é limitado administrativamente pelos critérios de zoneamento urbanístico, previstos no plano diretor e submetidos à Lei de Zoneamento Urbano. E, tanto as normas administrativas de zoneamento urbano, como o plano diretor, têm por fim a implementação do direito à cidade sustentável, disposto no Estatuto das Cidades - Lei 10.251/01<sup>38</sup>. A propriedade urbana vincula-se, de acordo com o artigo 182, §2º da Constituição, à função social de ordenação das cidades, de cumprimento das funções urbanísticas de propiciar moradia, condições adequadas de trabalho, recreação e circulação humana, de conceder bem-estar aos seus habitantes. A propriedade, de acordo com o texto constitucional, não serve apenas ao seu proprietário e ou possuidor, mas à coletividade. Por este motivo, deve cumprir a sua função social e ambiental.

### **2.3.2 APPs de acordo com a Lei 12.651 de 2012: um retrocesso?**

As áreas de preservação permanente na Lei 12.651 estão conceituadas nos artigos 3º, inciso II e 4º, que aformam serem as APPs *áreas protegidas*, cobertas ou não por vegetação *nativa*, com *função ambiental de preservar* recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o *bem-estar* das populações humanas.

---

MA\_425.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2015.

37 Além disso, o exercício do direito de propriedade de bem imóvel também se limita aos direitos de vizinhança, previstos nos artigos 1277 a 1313 do Código Civil - Lei 10.406/2002. BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

38 O Estatuto da Cidade - Lei 10.257/2001, a qual estabelece normas de ordem pública e de interesse social, regula o uso da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, da segurança, do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Ainda são consideradas **APPs administrativas** as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes, proteger restingas, veredas e várzeas, abrigar exemplares da fauna, proteger sítios de excepcional beleza, formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias, auxiliar a defesa nacional e/ou proteger áreas úmidas de importância internacional – desde que criadas pelo Chefe do Poder Executivo. (artigo 6º)

Assim, e se observarmos o conceito do de APPs do Código Florestal, não são mais as florestas e demais formas de vegetação natural o objeto central da proteção jurídica ambiental, mas sim as áreas que podem ou não estar cobertas por florestas nativas. Neste sentido, a análise das APPs da Lei 12.651 não começa bem...

Além desta alteração relevante do conceito, que *a priori* permite aos possuidores e proprietários das áreas a manutenção destas com vegetação nativa ou exótica, o mesmo artigo 3º dispõe sobre outros conceitos que vão permear a aplicação da lei ao caso concreto, e possibilitar uma menor proteção das florestas no país. Isto porque a lei prevê hipóteses de consolidação do uso e exploração de áreas degradadas e que recebiam proteção legal pela lei anterior, além de ter estendido os conceitos de utilidade pública e interesse social, e criado o conceito de atividades de baixo impacto ambiental permitindo em seus artigos 7º a 9º que versa sobre o *regime jurídico de proteção das Áreas de Preservação Permanente*, o uso e ocupação de APPs quando da caracterização de atividades assim conceituadas. E, se de um lado a lei “legalizou” atividades “e obras públicas” segurança jurídica aos administrados e poder executivo, por outro lado a lei não respeitou parâmetros mínimos de preservação ambiental.

Assim, por utilidade pública a lei compreende serem as atividades relacionadas à segurança nacional e proteção sanitária, obras de infraestrutura (transporte, vias, ferrovias, portos, aeroportos – inclusive áreas a serem utilizadas para o parcelamento do solo urbano, ainda que outrora consideradas de preservação permanente e, portanto protegidas. Além dessas atividades a serem implementadas pelo Poder Público, foram consideradas de utilidade pública “as atividades que comprovadamente proporcionem melhorias na proteção das funções ambientais das APPs, e outras atividades similares devidamente caracterizadas e motivadas em procedimento administrativo próprio quando inexistir

alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto. Ou seja: a Lei faz uso de conceitos jurídicos indeterminados que, portanto, deverão ser aplicados com base na competência discricionária do presidente da república – o que permitirá a utilização das áreas protegidas na Amazônia, por exemplo.

E, no tocante à utilização de APPs em razão do interesse social, dispõe serem as atividades imprescindíveis à proteção da integridade da vegetação nativa, exploração agroflorestal sustentável (pelos pequenos produtores rurais e povos indígenas) sob condições de não descaracterizar por completo a cobertura vegetal existente (se não existir floresta nativa...), implantação de infraestrutura pública para esporte e lazer, atividades de pesquisa e extração de areia, argila, saibro e cascalho desde que com autorização, outras atividades similares desde que motivadas em procedimento administrativo de competência do presidente da república.

Além dessas atividades, também se considera de interesse social a regularização fundiária de assentamentos humanos em APPs ocupadas por população de baixa renda em áreas urbanas consolidadas, desde que observadas as condições das Lei 11.977 de 2009 – Lei que estabelece o Programa Minha Casa Minha Vida<sup>39</sup>.

Salientamos que nos artigos 64 e 65 da Lei 12.651 foram estabelecidos critérios para a ocupação de APP para o fim de regularização fundiária. O artigo 64, então, considera admissível a “regularização fundiária de interesse social” – ocupadas por população de baixa renda - a ser implementada por meio da aprovação do projeto de regularização fundiária na forma do artigo 47 da Lei do Programa Minha Casa Minha Vida, devendo incluir estudos técnicos ambientais, especificações dos sistemas de saneamento básico, recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de ocupação (áreas de risco, por exemplo), além da comprovação da *melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental*, e da *melhoria da habitabilidade dos moradores*.

O artigo 47 permite a construção ou a regularização de ocupações irregulares em APP, de acordo com os critérios por ela estabelecidos<sup>40</sup>, desde que

39 BRASIL. Lei 11.977/2009, que institui o Programa Social de Habitação “Minha Casa, Minha Vida”. BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

40 Art. 46. A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das

essas áreas não estejam localizadas em áreas de risco, ou seja, não ofereçam risco de vida aos respectivos moradores<sup>41</sup>. Saliente-se que a regularização fundiária proposta por esta Lei 11.977 consiste em “*medidas jurídicas, urbanísticas e ambientais e sociais...*”, importando a consideração do equilíbrio ecológico à frente, inclusive, das necessidades de moradia que tanto sofrem uma parcela importante da população brasileira, principalmente dispostas em áreas de risco das periferias urbanas.

O artigo 65, por sua vez, considera a “regularização fundiária de interesse específico” - ocupadas por população de renda média ou alta - que ocupem APP em áreas não consideradas de risco, essas passam a ser “consolidadas” e “legalizadas”, desde que o processo administrativo do pedido de regularização seja instruído por estudos ambientais, bastando, entre outros:

IV - identificação das unidades de conservação e das áreas de proteção dos mananciais na área de influência direta da ocupação, sejam elas águas superficiais ou subterrâneas; [...] VII - indicação das faixas ou áreas em que devem ser resguardadas as características típicas da APP com a devida proposta de recuperação de áreas degradadas e daquelas não passíveis de regularização; VIII - avaliação dos riscos ambientais; IX - comprovação da melhoria das condições de sustentabilidade urbano-ambiental e habitabilidade dos moradores a partir da regularização; X - a demonstração da garantia de acesso livre e gratuito pela população às praias e

---

funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

- 41 A Medida Provisória nº 547 de 2011, tem por fim prevenir e mitigar os efeitos decorrentes de desastres naturais urbanos. “Os *recorrentes desastres naturais dos últimos anos afetaram de forma drástica vários municípios brasileiros, demonstrando a necessidade urgente de se incorporar nas políticas urbanas municipais as componentes de planejamento e gestão voltadas para a prevenção e mitigação de impactos desses eventos, em especial dos associados a escorregamentos de encostas e processos correlatos, responsáveis pelo maior número de vítimas e de mortes*. 2.A *prevenção e mitigação de impactos desse tipo de desastre natural urbano implica a adoção de uma abordagem integrada da gestão de riscos, que pressupõe ações no campo da prevenção da formação de novas áreas de risco, da redução dos níveis de risco nas ocupações urbanas já instaladas e da implantação de planos de contingência voltados para a proteção da população no caso da ocorrência de eventos pluviométricos extremos*”. MP 547/2011. BRASIL. *Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015; EXPOSIÇÃO de Motivos da MP 547/11 (políticas urbanas municipais). Disponível em: <<http://pautasagendasocivil.blogspot.com/2011/10/exposicao-de-motivos-da-mp-54711.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

aos corpos d'água quando couber.<sup>42</sup>

Em ambos os casos de regularização fundiária urbana, a lei estabelece a observância de faixa não-edificável com largura mínima de 15m ao longo dos rios. Deste modo, não existe a obrigatoriedade de observância dos critérios de preservação das matas ciliares para os rios em áreas urbanas, que serão analisadas a seguir.

Salientamos ainda que a Lei de Parcelamento do Solo Urbano – Lei 6.766 de 1979 – dispõe em seu artigo 3º, parágrafo único não ser permitido o parcelamento (e uso) do solo urbano:

I – em terrenos alagadiços e sujeitos a inundações, antes de tomadas as providências para assegurar o escoamento das águas; II – em terrenos que tenham sido aterrados com material nocivo à saúde pública, sem que sejam previamente saneados; III – em terreno com declividade igual ou superior a 30% (trinta por cento), salvo se atendidas exigências específicas das autoridades competentes (a fim de impedir o risco); IV – em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação; V – **em áreas de preservação ecológica ou naquelas onde a poluição impeça condições sanitárias suportáveis, até sua correção.**<sup>43</sup> (Grifo nosso).

Finalmente, o artigo 8º §2º dispõe sobre a possibilidade de intervenção e supressão de vegetação nativa de restingas e mangues onde a função ecológica destes esteja comprometida e desde que para a execução de obras habitacionais e de urbanização, inseridas em projetos de regularização fundiária de interesse social e que se localizem em áreas urbanas consolidadas ocupadas por população de baixa renda.

Não podemos esquecer que o Estatuto da Cidade – Lei 10.257 de 2001 – dispõe de forma específica sobre a execução da política urbana e estabelece “*normas de utilidade pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*”<sup>44</sup>

Neste sentido, forçoso lembrar que uma norma de caráter geral não pode

42 BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

43 BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

44 BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015. Art. 1º, parágrafo único.

prevalecer sobre a norma de caráter especial. E, in casu, e de acordo com o artigo 1º-A da Lei 12.651, esta estabelece “...*normas gerais com o fundamento central da proteção e uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa...*”, obrigando as administrações públicas urbanas aplicarem as leis específicas e mais favoráveis ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em conformidade com a “ordem pública ambiental” assegurada pelo principal instrumento jurídico de um país – a sua constituição. Sendo assim, e ainda que a Lei 12.651 de 2012 estabeleça parâmetros menos rígidos para a ocupação de espaços territoriais ecologicamente protegidos, como é o caso das áreas de preservação permanente, este uso e ocupação deverá estar respaldado nos princípios constitucionais ambientais, e no caso de solo urbano, às leis específicas referentes ao uso e ocupação do solo urbano e aos princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade. Ora, [...] uma cidade não é um ambiente de negócios, um simples mercado onde até a paisagem é objeto de interesses econômicos lucrativos; mas é, sobretudo, um ambiente de vida humana, no qual se projetam valores espirituais perenes, que revelam às gerações vindouras sua memória.<sup>45</sup>

Mas, se de um lado a Lei 12.651 estabelece uma certa flexibilização da proteção ambiental nas cidades, de outro lado criou instrumentos jurídicos em seu artigo 25 ao poder público municipal afim de implementar as áreas verdes urbanas, tais como: exercício do direito de preempção (preferência) na aquisição de remanescentes florestais; transformação de áreas de reserva legal – nas expansões urbanas das áreas rurais – em áreas verdes protegidas; exigir áreas verdes nos loteamentos a obrigação de De acordo com o PLC a criação de “Áreas Verdes Urbanas”, de no mínimo de 20 (vinte) metros quadrados por habitante nas novas expansões urbanas, deverá ser obrigatória, atendido no prazo de 10 anos pelos Municípios, e deverão ser criadas com base nos seguintes instrumentos jurídicos: exercício do direito de preempção para aquisição de remanescentes florestais relevantes, transformação das Reservas Legais em áreas verdes nas expansões urbanas; o estabelecimento de exigência de áreas verdes nos loteamentos, empreendimentos comerciais, e na implantação infraestrutura e a aplicação em áreas verdes de recursos oriundos da compensação ambiental.<sup>46</sup>

45 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico*. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 293.

46 SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico*. São Paulo: Malheiros, 2000.



Não bastassem essas exceções, e aproveitando o tema sobre APP em áreas urbanas, a Lei 12.651 estabelece o conceito de **áreas verdes urbanas** (art.3º, inciso XX) como sendo os espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor e nas Leis de Zonamento Urbano dos Municípios, com base em competência discricionária<sup>47</sup>. Deste modo, concede-se por meio desta norma competência aos Municípios para legislar sobre espaços a serem protegidos e reconhecidos como áreas verdes urbanas e inclusive sobre quais áreas devem ser consideradas de risco. Portanto, a Lei 12.651 desnatura o conceito de APP quando se tratar de área urbana, e retira a proteção automática daqueles espaços.

Outrossim, o artigo 3º, inciso XXI, cria as áreas de **várzeas de inundação**, que se referem às “*áreas marginais a cursos d’água sujeitas a enchentes e inundações periódicas*”, as quais permanecem consideradas como APPs em áreas rurais e devem ser protegidas nas áreas urbanas por meio do Plano Diretor e Leis de Zonamento Urbano. Neste sentido, e uma vez ocupadas ilicitamente e não previstas normas em contrário, possibilita-se a ocupação do solo urbano em áreas de “várzeas de inundação” e nas **faixas de passagem de inundação** - as quais foram criadas pela MP571 de 2012 e que são consideradas APP urbanas. (art.3º, inciso XXII).

Não é tudo. As cidades que ocupam as zonas costeiras, ocupam grande parte das áreas outrora cobertas por vegetação de restingas - outrora protegidas por meio de uma faixa de proteção de 300m contada a partir da linha do preamar máximo – são agora consideradas de preservação permanente quando exercerem a função de *fixar dunas ou estabilizar mangues*. (art. 4º da Lei 12.651). Importa salientar que as restingas possuem função ecológica essencial de fixar o substrato arenoso, evitando as atividades erosivas decorrentes das forças dos ventos e das marés.<sup>48</sup> Mais uma vez fica clara a importância da aplicação destas

47 “Discricionarieidade, portanto, é a margem de liberdade que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes da razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos cabíveis, perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando, por força da fluidez das expressões da lei ou da liberdade conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente, uma solução unívoca para a situação vertente”. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discricio-narieidade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. p.15.

48 BRASIL. Ministério Público Federal. *Parecer Técnico nº 204 de 2010 da Quarta Câmara de coordenação e Revisão*. Disponível em: <[http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/pt204-10\\_substitutivo\\_codflorestal.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/pt204-10_substitutivo_codflorestal.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2011.

normas de caráter geral em conformidade com os princípios constitucionais ambientais<sup>49</sup> e de política urbana, cujo objetivo nuclear é a garantia de qualidade de vida e bem-estar das presentes e futuras gerações no país.

A cobertura vegetal (nas restingas) contribui ainda para manter o substrato permeável, permitindo que a água da chuva alimente o lençol freático, cujo nível, por sua vez, garante o fornecimento de água potável na região e a manutenção do nível dos corpos d'água. A retirada da vegetação acarreta a lavagem acelerada dos nutrientes, que são carregados para as profundezas do solo, fora do alcance das raízes, num processo de empobrecimento gradual do sistema.<sup>50</sup>

No tocante aos manguezais, importante dizer que estes foram subdivididos para fins de conceituação jurídica e proteção ambiental em mangues, apicuns e salgados. A Lei 12.651 os conceitua como:

XIII - **manguezal**: ecossistema litorâneo que ocorre em terrenos baixos, sujeitos à ação das marés, formado por vasas lodosas recentes ou arenosas, às quais se associa, predominantemente, a vegetação natural conhecida como mangue, com influência flúvio- marinha, típica de solos limosos de regiões estuarinas e com dispersão descontínua ao longo da costa brasileira, entre os Estados do Amapá e de Santa Catarina;

XIV - **salgado ou marismas tropicais hipersalinos**: áreas situadas em regiões com frequências de inundações intermediárias entre marés de sizígias e de quadratura, com solos cuja salinidade varia entre 100 (cem) e 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), onde pode ocorrer a presença de vegetação herbácea específica;

XV - **apicum**: áreas de solos hipersalinos situadas nas regiões entremarés superiores, inundadas apenas pelas marés de sizígias, que apresentam salinidade superior a 150 (cento e cinquenta) partes por 1.000 (mil), desprovidas de vegetação vascular.<sup>51</sup> (Grifo nosso)

Antes, tudo era considerado APP. Hoje, somente os “mangues” são reconhecidos como APP, enquanto que as áreas ocupadas por salgados e apicuns

49 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015. Artigos 182 e 183 que estabelecem os princípios e diretrizes da Política Urbana.

50 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

51 BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

possuem regime jurídicos diferenciados – visto serem passíveis de exploração econômica - mediante regulamentação da cunicultura, e das salinas, que poderão sofrer expansão e ocupar até 10% (dez por cento) de toda a extensão de apicuns do bioma amazônico, e 35% (trinta e cinco por cento) nos demais biomas nacionais, o que pode aumentar o risco de danos ambientais irreversíveis.

Os apicuns se associam aos manguezais, formando na realidade um estágio sucessional natural do ecossistema. Tanto manguezal como marisma são ecossistemas complexos, altamente resilientes e resistentes. **Manguezais são, inquestionavelmente, considerados como um dos ecossistemas mais produtivos do planeta.**

Os manguezais, marismas e apicuns se encontram entre as zonas úmidas de importância internacional no contexto da Convenção sobre Zonas Úmidas de Importância Internacional, ou Convenção de Ramsar 1971 (SÃO PAULO, 1997), que o Brasil é signatário. A situação atual desse grupo de ecossistemas e as considerações sobre os principais vetores de pressões e perspectivas de conservação e uso sustentável foram amplamente analisadas por Schaeffer-Novelli *et al.* (1990) e equiparadas aos 46 compartimentos físico-ambientais adotados pelo Subprojeto “Biodiversidade da Zona Costeira e Marinha do Brasil” e as classificações e categorizações segundo Dinerstein *et al.* (1995) e Olson *et al.* (1996). Essas formações têm sido muito degradadas historicamente, com grande impacto nas suas flora e fauna típicas, levando a muitas dessas espécies serem enquadradas nas diferentes categorias de conservação (ameaçadas, vulneráveis, raras).

Por definição, apicum, também chamado de salgado, é um ecótono de zona de transição, de solo geralmente arenoso, ensolarado, desprovido de cobertura vegetal ou abrigando uma vegetação herbácea. Cientificamente falando, apicum é parte do ecossistema manguezal (NASCIMENTO, 1993; BRASIL, 1996; ACIESP, 1997). Antes dos anos 90, essas áreas eram chamadas apenas de retromangue ou simplesmente manguezal. Novos nomes regionais surgiram devido a interesses econômicos de uso. Argumenta-se que os apicuns fazem parte do ecossistema manguezal, formando na realidade um estágio sucessional natural do ecossistema e, desta forma, tem uma importância fundamental para adaptação aos efeitos das mudanças climáticas (ONU, 1991), pois haveria uma “migração” da “floresta de mangue” para essas áreas, como um resultado possível da elevação do nível do mar. Além disso, os apicuns têm função de reservatório de nutrientes, no contexto do ecossistema manguezal, mantendo em equilíbrio

os níveis de salinidade e a constância da mineralomassa.<sup>52</sup>

A Lei 12.651 considera a importância das florestas para a preservação dos recursos hídricos. Mas, será mesmo? Eis que dispõe ser o **“leito regular”** dos rios, como limite para o cálculo da APP ripária, e conceituando as **várzeas de inundação e faixas de passagem de inundação** já citadas acima<sup>53</sup> e, desta forma, concedendo-lhes regimes jurídicos diferenciados. As várzeas, assim, não englobam em seu conceito as lagoas e lagos sujeitos à inundação como APP.

A Lei 12.651 ainda diferenciou as **veredas**<sup>54</sup> para o fim de proteção como APPs, sendo conceituadas como as faixas marginais ao leito do rio, em projeção horizontal, com largura mínima de 50 (cinquenta) metros, delimitada a partir do espaço brejoso e encharcado computados do fundo da vereda, causando um imenso retrocesso na proteção do Cerrado brasileiro, visto que as veredas somente são formadas no bioma do Cerrado.

No caso de **reservatórios artificiais de água**, não decorrentes de barramento ou represamento de cursos d'água, **não há mais necessidade de se manter APP ripária**.<sup>55</sup>

E, nas **acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1ha** (um hectare) é **dispensada** a reserva da faixa de proteção prevista nos incisos II e III do *caput*, desde que não impliquem nova supressão de áreas de vegetação nativa.

O **artigo 4º, § 5º** admite, ainda, ao pequeno proprietário familiar, ou possessor, o plantio de culturas temporárias e sazonais de vazante de ciclo curto, na faixa de terra que fica exposta no período de vazante dos rios ou lagos, desde que não implique supressão de novas áreas de vegetação nativa, seja conservada

52 SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA: *Propostas e Considerações da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Academia Brasileira de Ciência (ABC) acerca da Reforma do Código Florestal (PLC 30/2011)*. 2011. Disponível em <[http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/Propostas\\_Mudanca\\_Pontos\\_Codigo\\_Florestal\\_Out\\_2011.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Propostas_Mudanca_Pontos_Codigo_Florestal_Out_2011.pdf)>. Acesso em 10 ago. 2011.

53 Ver artigo 3º, incisos XX, XXI e XXII. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

54 Ver artigo 4º, inciso XI e §§ 1º e 4º da Lei 12.651 de 2012. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

55 Ver Resolução CONAMA nº302/2002. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. Resolução nº 302, de 20 de março de 2002. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

a qualidade da água e do solo e seja protegida a fauna silvestre. Não obstante retirar/diminuir a proteção da vegetação por APP nos reservatórios, retira a exigência de constituição de ARL, tal como no PL1876/99.

E o § 6º do mesmo artigo 4º permite a prática de aquicultura e construção de infraestrutura para tanto, aos imóveis rurais com até 15 (quinze) módulos fiscais, nas áreas de mata ciliar, mediante a adoção de “práticas sustentáveis de manejo de solo e água e de recursos hídricos”, garantindo sua qualidade e quantidade, de acordo com norma dos Conselhos Estaduais de Meio Ambiente, respectivos planos de bacia ou planos de gestão de recursos hídricos e licença ambiental do órgão competente, mas, desde que não implique novas supressões de vegetação nativa e o imóvel esteja inscrito no Cadastro Ambiental Rural (CAR)<sup>56</sup>.

Por fim, chegamos aos **morros...**! No tocante às APPs de morro, a Lei 12.651 não define o conceito de morro! Ao contrário, define o conceito de **relevo ondulado** - “*expressão geomorfológica usada para designar área caracterizada por movimentações do terreno que geram depressões, cuja intensidade permite sua classificação como relevo suave ondulado, ondulado, fortemente ondulado e montanhoso*”<sup>57</sup> O relevo ondulado não está configurado como APP, portanto.

O **artigo 4º, incisos IX e X e** estabelece como APP as áreas com altitude superior a 1800 m e os **topos de morros e montanhas superiores a 100m e inclinação de 25º, a partir da curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação em relação à base**. Assim, ficou **extinta a** proteção de topos de morros de 50 a 300 metros de altitude, ou montanhas acima de 300 metros, desconfigurando a proteção das florestas em topos de morro e que, além de necessárias à manutenção geológica, abrigam relevante porção da biodiversidade nacional. Aliás, cerca de 80% (oitenta por cento) das APPs ocupadas ilicitamente e desmatadas em áreas rurais viraram pastos, de acordo com pesquisa de Gerd

56 Ver artigos 41 a 50 da Lei 12.651 de 2012 que versam sobre *Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente*. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

57 Ver artigo 3º, inciso XXII da Lei 12.651 de 2012. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Sparovek<sup>58</sup>, o que indica o benefício específico de uma pequena classe social e econômica em face do direito de todos à preservação dos processos ecológicos essenciais.

Além disso, os artigos 10 e 11 dizem respeito às **áreas de uso restrito**, que são áreas ocupadas pela planície pantaneira outrora consideradas de preservação permanente, tendo-se em vista sua biodiversidade, estar englobada pelo Acordo de Ramsar e ainda ser considerada pelo texto constitucional como patrimônio nacional. Entretanto, fica com base no artigo 10 permitida a exploração ecologicamente sustentável, desde que consideradas as recomendações técnicas dos órgãos oficiais de pesquisa, ficando novas supressões de vegetação nativa para uso alternativo do solo condicionadas à autorização do órgão estadual do meio ambiente. Regulamentou, ainda, no artigo 11 o **manejo florestal sustentável** e o **exercício de atividades agrossilvipastoris**, bem como a manutenção da infraestrutura física associada ao desenvolvimento das atividades, **observadas boas práticas agrônômicas** em áreas de inclinação entre 25° e 45°, proibida conversão de novas áreas salvo em casos de interesse social.

Não podemos deixar de mencionar que nas APPs rurais, ficam autorizadas a realização de atividades de baixo impacto ambiental, bem como supressão da vegetação nativa nas hipóteses de utilidade pública e interesse social já mencionadas, ressalvada a supressão vegetação protetora de restingas, nascentes e dunas que “só” poderão ser suprimidas em casos de utilidade pública.

Destacamos serem as **atividades de baixo impacto**, de acordo com o **artigo 3º, inciso X**, entre outras abertura de pequenas vias de acesso interno, pontes e pontilhões quando necessárias à travessia de um curso d’água, ao acesso de pessoas e animais para obtenção de água ou retirada de produtos oriundos das atividades de manejo agroflorestal; a implantação de trilhas para ecoturismo; a construção de rampa de lançamento de barcos e ancoradouro; construção de moradia de agricultores familiares, remanescentes de quilombos e outras populações extrativistas e tradicionais em áreas rurais, onde o abastecimento se dê pelo esforço próprio dos moradores; o plantio de espécies nativas produtoras

58 PASTO ocupa 80% das APPs diz estudo de Gerd Sparoveck da ESALQ-USP. *Notícias Agrícolas*. São Paulo, 22 nov. 2011. Disponível em <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/codigo-florestal/99447-pasto-ocupa-80-das-apps-diz-estudo-de-gerd-sparoveck-da-esalq-usp.html#.VckK6flViko>>. Acesso em : 26 nov. 2011.

de frutos, sementes, castanhas e outros vegetais que não implique supressão da vegetação existente nem prejudique a função ambiental da área; outras atividades consideradas de baixo impacto pelo CONAMA ou Conselhos Ambientais Estaduais; além do manejo e exploração florestal não madeireira, desde que não descaracterizem a cobertura vegetal nativa existente, nem prejudiquem a função ambiental da área.

Depois de toda a explicação dos conceitos e regime jurídico das APPs dispostos na Lei 12.651 de 2012, urge lembrar serem as APPs espécies de áreas protegidas...

Necessário lembrar também que a Constituição Federal em seu artigo 225, § 1º inciso IV exige na forma da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente a realização de Estudos de Impacto Ambiental e de Vizinhança para a instalação de obras ou atividades potencialmente poluidoras ou causadoras de significativa degradação ambiental. Além disso, em seu inciso VII considera vedadas as práticas que coloquem em risco a função ecológica dos ecossistemas – como as práticas de manejo, exercício de atividades agrossilvopastoris, atividades de utilidade pública e interesse social, bem como as de “baixo impacto” dispostas na Lei 12.651 de 2012.

### **3 Tribunais Superiores e o princípio da proibição de regresso em matéria ambiental**

Michel Prieur considerou a não regressão dos direitos ambientais em razão de serem as normas ambientais protetoras e garantidoras de um direito fundamental das presentes e futuras gerações a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, com a finalidade de impedir que alterações legislativas venham a comprometer o direito das gerações futuras. Além de indicar um meio de manter o caráter progressivo do direito ambiental, visto terem as normas ambientais reforçado as exigências de proteção do meio ambiente.<sup>59</sup>

No Brasil, a doutrina reconhece tal princípio como **princípio da proibição de regresso**<sup>60</sup>, ou **proibição do retrocesso de direitos fundamentais**, con-

59 PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement durable*. Bruxelles: Bruylant, 2014. p. 182 -232.

60 AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In. LEITE, José Rubens Morato et. Al



siderado um “*limite aos limites de reforma do texto constitucional*”<sup>61</sup>, e funciona como “verdadeira barreira”, garantidora da eficácia dos direitos fundamentais em suas funções formais e materiais e em todas as suas dimensões. Este princípio protege a ordem pública e jurídica do Estado, e protege e o povo do exercício abusivo das competências dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. “A proibição do retrocesso resulta do princípio da maximização da eficácia de (todas) as normas de direitos fundamentais”<sup>62</sup> e está relacionada à garantia do ato jurídico perfeito e da coisa julgada e, obviamente, à segurança jurídica e, por essas razões, engloba inclusive a proibição de se interpretar uma norma constitucional com base em recursos interpretativos que violem ou possam violar o objeto principal da norma, seu teor literal.

Deste modo, todos os intérpretes e aplicadores das normas da lei florestal atual estão adstritos ao teor da norma constitucional, que no caso, visa em primeiro lugar a preservação e garantia a todos do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, que depende da proteção das florestas e de sua biodiversidade para as gerações presentes e futuras no Estado ambiental brasileiro.

A tarefa estatal de assegurar o bem-estar ganha, portanto, a partir da afirmação de um Estado ambiental, dimensões bastante extensas em relação ao alcance de semelhante dever. Este lhe impõe severas exigências de escala para a consecução da tarefa de assegurar o bem-estar social, pois os valores da sociedade que se quer proteger estão vinculados agora aos interesses de titulares e beneficiários que ainda não participam da comunidade política, a saber, os animais não humanos e principalmente, as futuras gerações[...]”<sup>63</sup>

E, com este espírito, de fazer valer no país o princípio do não retrocesso ambiental, em prol das futuras gerações, propomos a análise de algumas decisões dos Tribunais Superiores (STJ e STF) sobre as palavras-chave “áreas de preservação permanente e risco” e “áreas de preservação permanente”, a seguir.

---

(Org.). *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva. p.105-132.

61 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva do direito constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 354-460.

62 SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva do direito constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009. p. 354-460

63 AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato et. Al (Org.). *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva. p.105-132. p.110.



### 3.1 Análise da jurisprudência nos Tribunais Superiores: uma análise do *antes* e *depois* da publicação da lei 12.651 de 2012 e revogação do Código Florestal

A análise das decisões dos Tribunais Superiores que versam sobre a aplicação do Código Florestal de 1965 foi realizada a partir de um levantamento nos sítios eletrônicos do Supremo Tribunal Federal (STF) e Superior Tribunal de Justiça (STJ) até a **data de julgamento de 01/11/2011**. Nesta pesquisa utilizamos como critério de busca as palavras-chaves “áreas de preservação permanente e risco”<sup>64</sup> em razão da publicação na obra citada, bem como da realização de dissertação de mestrado sobre o tema “código florestal e desenvolvimento sustentável”<sup>65</sup>. A partir do levantamento efetuado das decisões desses tribunais foram identificados, à época, diferentes critérios de fundamentação jurídica os quais serão analisados.

E, para permitir uma análise mais acurada de como as decisões estão sendo aplicadas nestes Tribunais recentemente, apresentamos uma pesquisa das decisões do tipo acórdão julgados a partir da publicação da Lei 12.651 de 28 de maio de 2012, a qual revogou o Código Florestal de 1965 e legislação acessória, com base nas palavras-chave “área de preservação permanente” (sem aspas).

### 3.2 Supremo Tribunal Federal<sup>66</sup> e Superior Tribunal de Justiça até 01/11/2011

No STF, a pesquisa de jurisprudência no sítio eletrônico deste tribunal

64 Pesquisa apresentada no texto “Aplicação do Código Florestal: área de preservação permanente e risco”. SILVA, Solange Teles da; BORGES, Fernanda Salgueiro. Aplicação do Código Florestal: área de preservação permanente e risco. In: LEITE, José Rubens Morato et. al. *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 213-246.

65 BORGES, Fernanda Salgueiro. *Código Florestal e desenvolvimento sustentável: análise da norma jurídica e no Estado de direito socioambiental*. 2012. 216 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Direito Político e Econômica, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <[http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP\\_MACKENZIE/servicos\\_educacionais/stricto\\_sensu/Direito\\_Politico\\_Economico/Fernanda\\_Salgueiro\\_Borges.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP_MACKENZIE/servicos_educacionais/stricto_sensu/Direito_Politico_Economico/Fernanda_Salgueiro_Borges.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

66 Existem diversas Ações Declaratórias de Inconstitucionalidade (ADIs) propostas no STF sobre o tema de áreas de preservação permanente e área de reserva legal que discutem a constitucionalidade das obrigações dispostas nas diversas leis e Medida Provisória que alteraram o Código Florestal de 1965, bem como em face da Lei 12.651 de 2012 e que merecem uma análise especial. Salientamos que nenhuma delas teve seu julgamento publicado até o presente. Indicamos sobre a análise das ADIs propostas durante a vigência do Código florestal de 1965 a leitura do capítulo 3 da dissertação de mestrado já citada acima. BORGES, Fernanda Salgueiro. *Código florestal e desenvolvimento sustentável: análise da norma jurídica e no Estado de direito socioambiental*. 2012. 216 f.. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Direito Político e Econômica, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <[http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP\\_MACKENZIE/servicos\\_educacionais/stricto\\_sensu/Direito\\_Politico\\_Economico/Fernanda\\_Salgueiro\\_Borges.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP_MACKENZIE/servicos_educacionais/stricto_sensu/Direito_Politico_Economico/Fernanda_Salgueiro_Borges.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

realizada com a expressão “área de preservação permanente e risco” evidenciou, até a data de 01/11/2011, a existência de **1 (um) acórdão** que versa sobre área de preservação permanente e risco<sup>67</sup>, **18 (dezoito) decisões monocráticas, 1 (uma) decisão da presidência e 1 (uma) questão de ordem**. Entre as decisões monocráticas, quatro referem-se a questões de competência da Corte, uma diz respeito à preservação de cavidades naturais pelo Decreto 6.640/08, que previa a competência do órgão ambiental estadual para efetuar licenciamento ambiental. Neste caso, o Ministério Público Federal ajuizou a ação declaratória de inconstitucionalidade, com o argumento jurídico de que o Decreto não poderia diminuir a proteção ambiental garantida pelo Código Florestal que dispõe sobre as áreas de preservação permanente.

Em relação às demais decisões, 7 (sete) versam sobre matérias diversas e 2 (duas) dizem respeito à questão do licenciamento do Projeto da Transposição do São Francisco. Por fim, existem outras 2 (duas) decisões monocráticas que dizem respeito ao direito à usucapião de terras, dentre as quais uma decisão se refere à usucapião de área pública, e a segunda se refere à possibilidade de usucapir área de preservação permanente (RE nº605658/RS)<sup>68</sup>, cujo entendimento da Ministra Carmen Lúcia foi no sentido de que “*a área de preservação permanente configura “...apenas limitação administrativa à propriedade, estabelecida em prol do interesse coletivo de natureza ecológica”*”. Afirma a Ministra que “*o proprietário tem, apenas, contido o exercício do domínio, com a supressão do seu livre gozo, que deverá atender às regras de preservação e conservação do sistema natural compreendido na sua propriedade*”. Essa limitação administrativa, diga-se, encontra respaldo no próprio exercício do poder de polícia ambiental.

Importante salientar que dentre as decisões monocráticas que diziam respeito a “matérias diversas” há o pedido de demarcação da reserva indígena

67 Acórdão sobre o julgamento da Petição 3388, no tocante à demarcação da reserva indígena Raposa Serra do Sol. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição. Pet.3388-RR. Tribunal Pleno. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerido: União. Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 23 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3817597/peticao-pet-3388>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

68 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. RE 605658 RS. Primeira Turma. Requerente: União. Requerido: Otto Julio Malina e outro. Relator (a): Min. Carmen Lúcia. Brasília, 01 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7349614/recurso-extraordinario-re-605658-rs-stf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Ribeirão Silveira<sup>69</sup> e apropriação das áreas condominiais conhecidas como Bora-ceia I e II na comarca de Bertioga, estado de São Paulo, em que a Ministra Ellen Gracie decidiu pela suspensão da lide até o julgamento definitivo do MS, o qual não fora julgado até a data de 01 de abril de 2015.

A decisão da presidência, por sua vez, afirma não ser possível a criação de gado em área de preservação permanente, principalmente em unidade de conservação de proteção integral, visto que “*o risco ambiental é mais importante do que o risco econômico*”.<sup>70</sup> Aqui vislumbramos a relação entre a preservação ambiental e os riscos, já que a manutenção de gado em APP seria contrária à própria definição de APP e seu objetivo, qual seja, entre outros, a proteção dos recursos hídricos contra a erosão.

No tocante ao Superior Tribunal de Justiça (STJ), a pesquisa realizada junto ao **sítio eletrônico** até a **data de julgamento de 01/11/2011**, evidenciou a existência de **6 acórdãos** proferidos pelas 1ª e 2ª Turmas de Direito Público do STJ, bem como de **outras 196 decisões monocráticas**<sup>71</sup>.

Conforme a análise das decisões, percebe-se um significativo avanço na efetividade dos valores supremos do Estado Brasileiro, representados pelo direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de titularidade das gerações atuais e futuras. Para nossa surpresa, descobrimos que as normas do Código Florestal, no tocante à proteção das áreas ambientais especialmente protegidas, apenas começaram a ser efetivamente aplicadas no país a partir da metade da década de 1990 e início da primeira década do século XXI. Afirmamos que a partir do momento em

69 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 29293-MC/DF. Tribunal Pleno. Impetrante: Espólios de Domênico e Isaura Maricondi. Impetrado: União. Relator (a). Min. Ellen Gracie.. Brasília, 18 de novembro de 2010.. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17510535/medida-cautelar-em-mandado-de-seguranca-ms-29293-stf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

70 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada. STA 112/PR. Tribunal Pleno. Agravante: NKR Agropecuária Comercial Ltda. Agravado: IBA-MA. Relator (a) Min Ellen Gracie. Brasília, 27 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14723392/agregna-suspensao-de-tutela-antecipada-sta-112-pr>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

71 Ver análise completa das decisões monocráticas em BORGES, Fernanda Salgueiro. *Código florestal e desenvolvimento sustentável: análise da norma jurídica e no Estado de direito socio-ambiental*. 2012. 216 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Direito Político e Econômica, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <[http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP\\_MACKENZIE/servicos\\_educacionais/stricto\\_sensu/Direito\\_Politico\\_Economico/Fernanda\\_Salgueiro\\_Borges.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP_MACKENZIE/servicos_educacionais/stricto_sensu/Direito_Politico_Economico/Fernanda_Salgueiro_Borges.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

que as normas ambientais passaram a ser efetivamente aplicadas, iniciou-se uma movimentação no Congresso Nacional para a modificação da Lei 4.771/65 – Código Florestal Brasileiro, - mais precisamente em 1999, com o Projeto de Lei nº1876.

Assim, se, por um lado, as decisões sobre a aplicação das normas do Código Florestal, pelos magistrados, a partir de 2005/2006, evidenciam a possibilidade de o Poder Judiciário fomentar a efetividade do direito ambiental, por outro lado, uma postura flexível por parte dos magistrados em relação à aplicação das normas do Código Florestal pode também ter dado causa à sua revogação, sob a alegação de que suas normas não eram aplicadas.

### 3.3 Análise das decisões com a palavra chave “área de preservação permanente” de 28/05/2012 a 01/04/2015

Esta pesquisa tem início em 28/05/2012 até a data de julgamento de 01/04/2015, tendo sido encontrados um total de 70 (setenta) acórdãos e nenhuma decisão monocrática.<sup>72</sup> Importante salientar a inexistência de acórdãos julgados no STF no período pesquisado. Os critérios das decisões encontrados, num total de 13 (treze), indicam os fundamentos jurídicos das decisões.

Critérios das decisões do STJ sobre Área de Preservação Permanente pós Lei 12.651/2012	
Fundamentos dos Acórdãos	Nº de decisões
1) Questões processuais. Mérito da pesquisa não analisado	14
2) Não conhecimento de recurso em razão do risco ambiental ter sido considerado como matéria de fato (Sum. 7, STJ)	5
3) Área fora de APP (não há comprovação de se tratar de APP)	4
4) APP e aplicação da Teoria do Fato Consumado. Direito à Consolidação de dano em APP	1
5) APP e dano ambiental: obrigação de reparar o dano “in integrum” (demolição de construções e reparação ao “status quo ante”)	11
6) Crime ambiental em APP	4
7) Lei 12.651/2012 e direito à teoria da desconsideração da coisa julgada. Impossibilidade.	2
8) APP e isenção de ITR. Deferimento	9
9) APP urbana e isenção de IPTU. Indeferimento	2
10) APP e Lei da Mata Atlântica. Direito de indenização por desapropriação indireta. Indeferimento	1
11) APP e ARL obrigação “propter rem” de reparar o dano	3
12) APP e Desapropriação indireta. Indeferimento – limitação administrativa	10
13) Área fora de APP (não há comprovação de se tratar de APP)	4
<b>Total dos Acórdãos</b>	<b>70</b>

72 STJ. Pesquisa realizada no sítio eletrônico do STJ, com base nas palavras-chave “área de preservação permanente”, com data de julgamento a partir de 28/05/2012 até 01/04/2012. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>> . Acesso em: 26 abr. 2014.

Com base na análise dos acórdãos julgados pelo Superior Tribunal de Justiça, percebemos um esforço desta Corte em não permitir um retrocesso na proteção das florestas, exigindo-se do poder público e dos proprietários e possuidores a observância das normas ambientais de proteção e restauração das APPs e ARL. Além disso, importante citar a decisão proferida pelo Ministro Hermann Benjamin, que firmou o entendimento da Corte de que

[...] o novo Código Florestal não pode retroagir para atingir o ato jurídico perfeito, direitos ambientais adquiridos e a coisa julgada, tampouco para reduzir de tal modo e sem as necessárias compensações ambientais o patamar de proteção de ecossistemas frágeis ou espécies ameaçadas de extinção, a ponto de transgredir o limite constitucional intocável e intransponível da ‘incumbência’ do Estado de garantir a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (art. 225, § 1º, I).<sup>73</sup> (grifo nosso).

#### **4 Dever de reparação integral dos danos causados em APPs e o direito de consolidação de áreas ocupadas irregularmente em APP: breve análise**

A reparação do dano ambiental, segundo Morato Leite e Ayala<sup>74</sup>, é gênero e a restauração e recuperação do meio ambiente são as espécies, sendo que a

[...] proteção jurídica ambiental deve ser balizada na conservação do bem jurídico e sua manutenção. Trata-se da restauração e compensação ecológicas. A primeira visa à reintegração, recomposição ou recuperação in situ dos bens ambientais lesados, e a segunda objetiva a substituição dos bens ambientais afetados por outros funcionalmente equivalentes.

A restauração, de acordo com a Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação<sup>75</sup>, significa a “*restituição de um ecossistema ou de uma população*

73 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Recurso Especial. *AgRg no REsp 327687 / SP*. Segunda Turma. Agravante: Maria Regina Azevedo Villela de Andrade e Outros. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 15 de Agosto de 2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24134723/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-327687-sp-2013-0108750-1-s-tj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

74 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p.166

75 Lei do Sistema Nacional das Unidades de Conservação, artigo 2º, inciso XIV. BRASIL. *Lei nº 9885, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/)

*silvestre degradada o mais possível da sua condição original*". Assim, a restauração, mediante a recomposição da mata com espécies nativas deve ser o principal meio utilizado para a reparação do dano ambiental florestal. A recuperação ambiental, por sua vez, é a *"restituição do ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original"*. Neste sentido, a reparação dos processos ecológicos essenciais deve ser feita mediante a restauração ambiental – *"processo capaz de ampliar as possibilidades de expressão da sucessão natural, criando condições para elevar a biofuncionalidade através do aumento da conectividade local e da paisagem"*<sup>76</sup>.

O dever de preservação e a reparação do meio ambiente, de acordo com a Convenção da Diversidade Biológica, deve ser observado mediante a conservação *in situ* dos diversos ecossistemas, ou seja, *"conservação de ecossistemas e habitats naturais e a manutenção e recuperação de populações viáveis de espécies em seus meios naturais e, no caso de espécies domesticadas ou cultivadas, nos meios onde tenham desenvolvido suas propriedades características"*.<sup>77</sup>(art. 2º).

Ademais, quando se fala em reparação dos processos ecológicos essenciais não se está imaginando as possibilidades que o instituto da responsabilidade civil abre, da indenização, quer dizer, de uma compensação econômica (artigo 927 do Código Civil). Ora, o que significa equivalente em termos monetários de uma floresta ou dos danos ambientais provocados a ela?<sup>78</sup> Pois, se a indenização ou compensação econômica se realiza apenas na impossibilidade de reparação *in situ* do dano ao meio ambiente, às florestas, como então precificar perdas irreparáveis, tal como a savanização de uma região, a mudança do regime das chuvas em virtude do desflorestamento, a perda da biodiversidade?

Dessarte, o STJ<sup>79</sup> já entendeu ser a manutenção das APPs pelos proprietá-

---

L9985.htm>. Acesso em: 10 ago. 2015.

76 REIS, Ademir; TRES, Deisy Regina. Restauração ambiental: uma tentativa de visão sistêmica da conservação. In: FERREIRA, Helini Sivini et al (Org.) *Estado de direito ambiental: tendências*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 221-229. p.223.

77 Convenção da Diversidade Biológica, artigo 2º. BRASIL. Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

78 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010. p. 82.

79 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 343741 / SP*. Segunda Turma. Recorrente: Cooperativa Agropecuária Mourãoense Ltda. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Min. Franciulli Neto. Brasília, 04 de junho de 2002.

rios de imóveis urbanos ou rurais uma obrigação *propter rem*, ou seja, obrigação pessoal do proprietário ou possuidor em razão do direito real de propriedade ou posse, pois somente podem ser suprimidas ou alteradas mediante autorização em lei “*vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção*”<sup>80</sup>. Tudo de acordo com a teoria da responsabilidade civil ambiental objetiva adotadas pela Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e Código Civil de 2002 (art. 14, §1º da Lei 6.938/81 e art. 927 do CC).

Nesse sentido, urge novamente recordar serem as normas da Lei 12.651 de 2012 de caráter geral e, portanto, aplicáveis em consonância com as demais normas ambientais, especialmente o texto constitucional que dispõe expressamente em seu artigo 225, §1º, inciso I a necessidade de se “*preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies nos ecossistemas*”. Tudo para assegurar a efetividade do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para as gerações futuras.

Ora, apesar de a Lei 12.651 de 2012 dispor a respeito do direito de consolidação de áreas de preservação permanente ocupadas e degradadas ilicitamente até 22 de julho de 2008, desde que não se encontrem em áreas de entorno das Unidades de Conservação de Proteção Integral e em bacias hidrográficas consideradas críticas por ato do Poder Executivo, ouvidos os Comitês de Bacias e o Conselho Estadual do Meio Ambiente.

Além disso, o direito de consolidação de áreas ilicitamente ocupadas em APPs está condicionado à regularização da propriedade imóvel junto aos órgãos fiscalizadores, e ao registro das áreas de preservação permanente e de reserva legal, o que deve ser feito por intermédio do Cadastro Ambiental Rural (CAR), disposto nos artigos 29 e 30 da Lei 12.651 – registro público eletrônico obrigatório para todos os imóveis rurais, de âmbito nacional, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais.

Sem olvidar que, de acordo com a jurisprudência assente dos Tribunais Superiores, a obrigação de manter e preservar as APPs tem natureza “propter

---

Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/283036/recurso-especial-resp-343741-pr-2001-0103660-8>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

80 RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Unidades de conservação e código florestal. In: SILVA, Solange Teles da, CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 170-178. p. 178.



rem” e os danos causados nessas áreas são considerados danos de natureza continuada, o que impede a prescrição e ou decadência do ato ilícito de causar dano ao meio ambiente, ainda que este dano tenha sido causado antes de 22 de julho de 2008.

Sendo assim, exige-se do proprietário e ou possuidor de imóvel rural que tenha por finalidade o reconhecimento do direito à consolidação do uso e ocupação de área de APP comprovar que aquele uso não irá comprometer as funções ambientais de um determinado ecossistema, nem gerar danos significativos à biodiversidade, visto o direito das gerações futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem como estarem as normas da Lei 12.651 de 2012 adstritas à aplicação das demais normas de direito ambiental, como os princípios e dispositivos da Lei 6.938 de 1981 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Tudo em conformidade com a jurisprudência já assentada no Superior Tribunal de Justiça (STJ), Recurso Especial nº 2012/0122623-1 / MG, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, julgado em 28/05/2013 – exatamente um ano após a entrada em vigor da Lei 12.651, cuja decisão a seguir transcrevemos:

ADMINISTRATIVO AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DESMATAMENTO E EDIFICAÇÃO EM **ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**, SEM AUTORIZAÇÃO DA AUTORIDADE AMBIENTAL. DANOS CAUSADOS À BIOTA. INTERPRETAÇÃO DOS ARTS. 4º, VII, E 14, § 1º, DA LEI 6.938/1981, E DO ART. 3º DA LEI 7.347/85. PRINCÍPIOS DA REPARAÇÃO INTEGRAL, DO POLUIDOR-PAGADOR E DO USUÁRIO-PAGADOR. POSSIBILIDADE **DE CUMULAÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER (REPARAÇÃO DA ÁREA DEGRADADA) E DE PAGAR QUANTIA CERTA (INDENIZAÇÃO)**. REDUCTION AD PRISTINUM STATUM. DANO AMBIENTAL INTERMEDIÁRIO, RESIDUAL E MORAL COLETIVO. ART. 5º DA LEI **DE** INTRODUÇÃO AO CÓDIGO CIVIL. INTERPRETAÇÃO IN DUBIO PRO NATURA DA NORMA AMBIENTAL.

1. Cuidam os autos **de** Ação Civil Pública proposta com o fito **de** obter responsabilização por danos ambientais causados pela supressão **de** vegetação nativa e edificação irregular em **Área de Preservação Permanente**. O juiz **de** primeiro grau e o Tribunal **de** Justiça **de** Minas Gerais consideraram provado o dano ambiental e condenaram o réu a repará-lo; porém, julgaram improcedente o pedido indenizatório pelo dano ecológico pretérito e residual.

2. A jurisprudência do STJ está firmada no sentido da viabilidade, no âmbito da Lei 7.347/85 e da Lei 6.938/81, **de**



cumulação **de** obrigações **de** fazer, **de** não fazer e **de** indenizar (REsp 1.145.083/MG, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 4.9.2012; REsp 1.178.294/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 10.9.2010; AgRg nos EDcl no Ag 1.156.486/PR, Rel. Ministro Arnaldo Esteves Lima, Primeira Turma, DJe 27.4.2011; REsp 1.120.117/AC, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 19.11.2009; REsp 1.090.968/SP, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010; REsp 605.323/MG, Rel. Ministro José Delgado, Rel. p/ Acórdão Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJ 17.10.2005; REsp 625.249/PR, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, DJ 31.8.2006, entre outros).

3. Recurso Especial parcialmente provido para reconhecer a possibilidade **de** cumulação **de** indenização pecuniária com as obrigações **de** fazer e não fazer voltadas à recomposição in natura do bem lesado, devolvendo-se os autos ao Tribunal **de** origem para que fixe, in casu, o quantum debeatur reparatório do dano já reconhecido no acórdão recorrido.<sup>81</sup> (Grifo Nosso)

## 5 Considerações finais

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é efetivado no Estado Brasileiro por meio dos espaços territoriais especialmente protegidos, que devem ser instituídos e criados pelo Estado, mas cujo dever de proteção e reparação integral (manutenção, recuperação e recomposição) pertence a todos – Poder Públicos e administrados.

Ora, a ordem jurídica se constitui no Estado de Direito como uma unidade, já que o texto constitucional é responsável por conferir unidade e caráter sistemático ao ordenamento jurídico. Neste sentido, compete ao Poder Judiciário interpretar as normas e as políticas nacionais em estrita conformidade com o texto constitucional. Assim, as normas ambientais, bem como as normas do Código Florestal devem estar adstritas ao direito de todos ao meio ambiente protegido e equilibrado, o que implica no dever de coadunação das normas do

81 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. REsp 1.328.753 / MG.. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Augustinho Câmara. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 28 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/164697557/andamento-do-processo-n-1328753-mg-do-dia-03-02-2015-do-stj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Código com a proteção, preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais, em obediência ao contido no artigo 225 do texto constitucional.

Salientamos que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado não se configura apenas como uma norma permissiva, mas sim como a norma que permite a existência da vida, sendo ela mesma a garantia dos elementos mínimos para que a vida seja possível no mundo do ser, no mundo concreto.

As áreas de preservação permanente, apesar do disposto na Lei 12.651 de 2012 que revogou o Código Florestal Brasileiro de 1965, não devem ser passíveis de supressão e utilização, tendo-se em vista as funções ecológicas essenciais que exercem, tais como preservação dos recursos hídricos em quantidade e qualidade, preservação da qualidade do solo, entre outras tendo-se em vista a função ambiental nuclear de proteção dos processos ecológicos essenciais e dos serviços ambientais prestados pelo meio ambiente.

Assim, em função de a Constituição Federal ter criado uma nova “ordem pública ambiental”, atrelada a todos os bens, interesses e atividades, ao Poder Judiciário compete atuar em consonância com os princípios e dispositivos nela contidos para o fim de impedir a possibilidade de regressão de direitos fundamentais, em especial o direito gerações futuras ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Desta feita, esperamos decisões cada vez mais coadunadas com a manutenção da ordem pública ambiental pelos Tribunais Superiores, além da implementação de políticas públicas ambientais mínimas necessárias à garantia da recuperação das áreas de preservação permanente.

## Referências

AYALA, Patryck de Araújo. Direito fundamental ao ambiente e a proibição de regresso nos níveis de proteção ambiental na constituição brasileira. In: LEITE, José Rubens Morato et. Al (Org.). *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva. p. 105-132.

BENJAMIN, Antônio Herman V. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In: CANOTILHO, Jose Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (Org.). *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 57-30.

BENJAMIN, Antônio Herman. Desapropriação, reserva florestal legal e áreas de preservação permanente. *Advocacia Pública e Sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 63-79, 1998.

BENJAMIN, Antônio Herman. O meio ambiente na Constituição Federal de 1988. In: KISHI, Sandra Akemi Shimada; SILVA, Solange Teles da; SOARES, Inês Virgínia Prado. *Desafios do direito ambiental no século XXI*. Estudos em homenagem a Paulo Affonso Leme Machado. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 363-398.

BORGES, Fernanda Salgueiro. *Código florestal e desenvolvimento sustentável: análise da norma jurídica e no Estado de direito socioambiental*. 2012. 216 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação “Stricto Sensu” em Direito Político e Econômica, Universidade Presbiteriana Mackenzie. Disponível em: <[http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP\\_MACKENZIE/servicos\\_educacionais/stricto\\_sensu/Direito\\_Politico\\_Economico/Fernanda\\_Salgueiro\\_Borges.pdf](http://www.mackenzie.br/fileadmin/PUBLIC/UP_MACKENZIE/servicos_educacionais/stricto_sensu/Direito_Politico_Economico/Fernanda_Salgueiro_Borges.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Projeto de Lei nº 1.876, de 1999*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=17338>>. Acesso em: 01 ago. 2010.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 2.519, de 16 de março de 1998*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2519.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2519.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1930-1949/d23793.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 9.885, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9885.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9885.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de Julho de 2009*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Medida Provisória nº 547, de 11 de outubro de 2011*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Mpv/547.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015;

EXPOSIÇÃO de Motivos da MP 547/11 (políticas urbanas municipais). Disponível em: <<http://pautasagendasoccivil.blogspot.com/2011/10/exposicao-de-motivos-da-mp-54711.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério Público Federal. *Parecer Técnico nº 204 de 2010 da Quarta Câmara de coordenação e Revisão*. Disponível em: <[http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/pt204-10\\_substitutivo\\_codflorestal.pdf](http://4ccr.pgr.mpf.gov.br/documentos-e-publicacoes/trabalhos-cientificos/pt204-10_substitutivo_codflorestal.pdf)>. Acesso em: 10 dez. 2011.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Recurso Especial. *AgRg no REsp 327687 / SP*. Segunda Turma. Agravante: Maria Regina Azevedo Villela de Andrade e Outros. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 15 de Agosto de 2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24134723/agravo-regimental-no-agravo-em-recurso-especial-agrg-no-aresp-327687-sp-2013-0108750-1-stj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Jurisprudência do STJ*. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/SCON/pesquisar.jsp>>. Acesso em: 26 abr. 2014.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 1.328.753 / MG*. Segunda Turma. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Augustinho Câmara. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 28 de maio de 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/164697557/andamento-do-processo-n-1328753-mg-do-dia-03-02-2015-do-stj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Recurso Especial. REsp 343741 / SP*. Segunda Turma. Recorrente: Cooperativa Agropecuária Mourãoense Ltda. Recorrido: Ministério Público do Estado do Paraná. Relator: Min. Franciulli Neto. Brasília, 04 de junho de 2002. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/283036/recurso-especial-resp-343741-pr-2001-0103660-8>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo Regimental na Suspensão de Tutela Antecipada. *STA 112/PR*. Tribunal Pleno. Agravante: NKR Agropecuária Comercial Ltda. Agravado: IBAMA. Relator (a) Min Ellen Gracie. Brasília, 27 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14723392/agregna-suspensao-de-tutela-antecipada-sta-112-pr>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 29293-MC/DF*. Plenário. Impetrante: Espólios e Domênico e Isaura Maricondi. Impetrado: União. Relator (a). Min. Ellen Gracie. Brasília, 18 de novembro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/17510535/medida-cautelar-em-mandado-de-seguranca-ms-29293-stf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Petição. *Pet.3388-RR. Plenário*. Requerente: Augusto Affonso Botelho Neto. Requerido: União. Relator: Relator: Min. Carlos Ayres Britto. Brasília, 23 de outubro de 2013. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/3817597/peticao-pet-3388>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário. *RE 605658 RS*. Requerente: União. Requerido: Otto Júlio Malina e outro. Relator (a): Min. Carmen Lúcia. Brasília, 01 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7349614/recurso-extraordinario-re-605658-rs-stf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 302, de 20 de março de 2002*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=298>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 303, de 20 de março de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 369, de 28 de março de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 425, de 25 de maio de 2010*. Disponível em: <[http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2010\\_Res\\_CONAMA\\_425.pdf](http://www.cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/2010_Res_CONAMA_425.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. *A propriedade no direito ambiental*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de; SILVA, Solange Teles da. Elementos balizadores da ação estatal na defesa dos bens ambientais para as presentes e futuras gerações. *Advocacia Pública e Sociedade*, São Paulo, v. 2, n. 3, p. 137-153, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ADVOCACIA PÚBLICA. *Projeto de Lei de Conversão 1885 beneficiará a indústria das indenizações milionárias*. Disponível em <<http://www.ibap.org/tma/campanhacodigoflorestal.htm>>. Acesso em: 10 nov. 2011.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patrick de Araújo. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. 2007. 357 f. Tese (Doutorado) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4803/1/2007\\_MarciaDieguezLeuzinger.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/4803/1/2007_MarciaDieguezLeuzinger.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MARÉS, Carlos Alberto. As populações tradicionais e a proteção das florestas. In: FIGUEIREDO, Guilherme Purvin de. et. al. (Org.). *Código florestal 45 Anos: estudos e reflexões*. Curitiba: Letra da Lei, 2010. p. 95-110

MARÉS, Carlos Frederico. Introdução ao direito socioambiental. In: LIMA, André (Org.). *O Direito para o Brasil socioambiental*. Porto Alegre: S. A. Fabris, 2002. p. 21-48.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Discrecionariade e controle jurisdicional*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MOLINARO, Carlos Alberto. *Direito ambiental: proibição de retrocesso*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

MORIMOTO, Isis Akemi. *Conceitos e mudança do código florestal brasileiro*. Disponível em <[http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/work\\_cf\\_marimoto.pdf](http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/work_cf_marimoto.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2010.

PASTO ocupa 80% das APPs diz estudo de Gerd Sparoveck da ESALQ-USP. *Noticias Agrícolas*. São Paulo, 22 nov. 2011. Disponível em <<http://www.noticiasagricolas.com.br/noticias/codigo-florestal/99447-pasto-ocupa-80-das-apps-diz-estudo-de-gerd-sparoveck-da-esalq-usp.html#.VckK6flViko>>. Acesso em 26 nov. 2011.

PRIEUR, Michel. *Droit de l'environnement durable*. Bruxelles: Bruylant, 2014.

REIS, Ademir; TRES, Deisy Regina. Restauração ambiental: uma tentativa de visão sistêmica da conservação. In: FERREIRA, Helini Sivini et al (Org.) *Estado de direito ambiental: tendências*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010. p. 221-229.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. Unidades de conservação e código florestal. In: SILVA, Solange Teles da; CUREAU, Sandra; LEUZINGER, Márcia Dieguez (Org.). *Código florestal: desafios e perspectivas*. São Paulo: Fiuza, 2010. p. 170-178.

RURALISTAS tentam votar código florestal até 4ª feira. *Vigilantes da Democracia*. 2010. Disponível em <<http://www.vigilantesdademocracia.com.br/moacirmicheletto/News6245content119615.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2011.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva do direito constitucional*. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Thiago. Estado Socioambiental e mínimo existencial ecológico: algumas aproximações. In: SARLET, Ingo W. *Estado socioambiental e direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010. p. 11-38.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico*. São Paulo: Malheiros, 2000.

SILVA, Solange Teles da; BORGES, Fernanda Salgueiro. Aplicação do código florestal: área de preservação permanente e risco. In: LEITE, José Rubens Morato et. al. *Dano ambiental na sociedade de risco*. São Paulo: Saraiva, 2012. p. 213-246.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA. *Propostas e Considerações da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC) e Academia Brasileira de Ciência (ABC) acerca da Reforma do Código Florestal (PLC 30/2011)*. 2011. Disponível em <[http://www.socioambiental.org/banco\\_imagens/pdfs/Propostas\\_Mudanca\\_Pontos\\_Codigo\\_Florestal\\_Out\\_2011.pdf](http://www.socioambiental.org/banco_imagens/pdfs/Propostas_Mudanca_Pontos_Codigo_Florestal_Out_2011.pdf)>. Acesso em 10 ago. 2011.



# **ESPAÇOS TERRITORIAIS ESPECIALMENTE PROTEGIDOS: RESTAURAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E RESERVA LEGAL**

Paulo Campanha Santana<sup>1</sup>

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Espaços territoriais especialmente protegidos. 3 Restauração de áreas de preservação permanente e reserva legal. 3.1 Responsabilidade. 3.2 Obrigação. 3.3 Restauração de áreas de preservação permanente e reserva legal. 4 Conclusão. Referências.

## **1 Introdução**

Ao longo dos tempos, o meio ambiente vem sofrendo uma crescente degradação, causando o esgotamento dos bens ambientais, a extinção de espécies e o desequilíbrio dos ecossistemas.

Com isto, o mundo tem presenciado a ampliação do aquecimento global, a constante elevação do nível dos mares, a drástica mudança climática, o nefasto desmatamento de florestas, a poluição do ar, entre outros, fazendo com que a comunidade internacional celebrasse vários tratados e convenções com o objetivo de enfrentar esta lamentável situação.

A conscientização crescente do homem sobre a finitude dos recursos ambientais e a consequente necessidade de sua preservação como condição da própria sobrevivência da civilização tornaram o meio ambiente ecologicamente equilibrado um patrimônio jurídico tutelado, na categoria de valores fundamentais da sociedade, sendo inerente à própria dignidade da pessoa humana.

Isto tem exigido que a sociedade busque alternativas nesta terra finita, levando em consideração tanto os valores humanos de sua época como também

---

<sup>1</sup> Graduado em Direito e em Ciências Militares, pós-graduado em Língua Portuguesa, em Direito Público, em Direito Tributário e em Educação à Distância. Mestre em Direito e em Operações Militares. Participante do Grupo de Pesquisa Direito e Desenvolvimento Sustentável e Doutorando em Direito pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).



os das gerações futuras. Por conseguinte, o desenvolvimento deve ser sustentável, onde a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e mudança institucional deverão estar em harmonia com o presente e o futuro, sendo um de seus pilares a proteção do meio ambiente.

Todavia, o Brasil enfrenta diversos problemas ambientais, entre eles o desmatamento ilegal, inclusive de suas áreas de preservação permanente e de reserva legal, estabelecidas em lei. Tal situação se agrava quando a propriedade tem sua posse ou domínio transferido, pois, ocorrendo isto, muitas vezes questiona-se sobre quem caberá a sua recomposição. Ademais, surge também o questionamento se esta restauração é obrigação ou responsabilidade.

O presente trabalho buscará responder a estes questionamentos, apresentando uma síntese no estudo sobre a problemática de tal devastação, com diversos posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais.

O primeiro capítulo tratará dos espaços territoriais especialmente protegidos, onde será abordada a evolução do tema ao longo dos tempos, com destaque para as normas brasileiras e sua relevância para a toda sociedade.

O segundo capítulo apresentará um breve estudo sobre a restauração das áreas de preservação permanente e da reserva legal, destacando o posicionamento doutrinário sobre o que se entende por responsabilidade e obrigação, inferindo sobre o quem vem a ser a citada recomposição, complementando com o entendimento do Superior Tribunal de Justiça sobre o tema.

## **2 Espaços territoriais especialmente protegidos**

Ao longo dos tempos, o meio ambiente foi explorado sem qualquer preocupação com sua preservação ou conservação. Algumas normas que surgiram tinham o fim econômico e outras os de caça, com a consequente destruição e extinção da flora e da fauna.

O Brasil, muito antes de sua descoberta, teve seus recursos naturais consumidos, como foi o caso da agricultura realizada pelos ameríndios, mas ela não comprometeu o ecossistema. Após o seu descobrimento (Brasil), com a cobiça internacional pela extração e comercialização do pau-brasil, surge, em 1605, o

Regimento do Pau-Brasil, que não visava a preservação da flora e sim manter os benefícios de sua extração à Coroa Portuguesa.<sup>2</sup>

Anos depois, em 1797, o governo português expediu uma carta régia contendo medidas no sentido de preservar as florestas, que já tinha o escopo de garantir a madeira de lei para a construção naval.<sup>3</sup>

A partir da metade do século XIX, começam as raízes de um movimento mais amplo de proteção ao mundo natural, tendo os primeiros grupos protecionistas surgido na Grã-Bretanha, por volta de 1860. No mesmo período, os alemães já se destacavam no manejo florestal. Por sua vez, os Estados Unidos tiveram um movimento bipartido entre preservacionistas de áreas virgens e conservacionistas de recursos naturais, incitando o debate sobre a questão ambiental.<sup>4</sup>

Nesse contexto, em 1º de março de 1872, o Congresso dos Estados Unidos cria o primeiro parque nacional do mundo, que foi o de *Yellowstone*, com a área de 800 mil hectares, sendo um parque público de recreação para o benefício e satisfação do povo. Já, em 1903, foi criada a primeira organização ambiental internacional (*Fauna and Flora Preservation*), e, dez anos depois, realizou-se uma Conferência Internacional para a proteção da natureza, tendo participado 17 países.<sup>5</sup>

No Brasil, em 1937, foi criado o Parque Nacional de Itatiaia, mas somente com a Política Nacional do Meio Ambiente, instituída pela Lei nº 6.938, de 1981, é que se erigiu um agrupamento de unidades de conservação – casuisticamente e sem rumo certo.<sup>6</sup>

Todavia, a Constituição Federal de 1988 foi o divisor sobre o tema, pois passou a dispor que incumbe ao Poder Público definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente prote-

2 LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 84-85.

3 FRANCO, José Luiz de Andrade. *Natureza no Brasil: ideias, políticas e fronteiras*. In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: UFG, 2000. p. 71-111. p. 71.

4 FRANCO, José Luiz de Andrade. *Natureza no Brasil: ideias, políticas e fronteiras*. In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: UFG, 2000. p. 71-111. p. 78.

5 LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 67.

6 MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente*. 8. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 1204.

gidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (art. 225, § 1º, III).<sup>7</sup>

Por conseguinte, em 18.07.2000, a Lei nº 9.985 instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), com doze unidades, divididas em duas categorias, uma de proteção integral e outra de uso sustentável.

A expressão “Espaço Territorial Especialmente Protegido (ETEP)” gerou divergências quanto ao seu alcance, tendo sido defendido por alguns, que se restringiam às unidades de conservação, haja vista a Constituição Federal de 1988 não ter definido o seu significado. Em oposição, outros deram um conceito mais amplo, abrangendo qualquer espaço ambiental.<sup>8</sup>

Silva<sup>9</sup> conceitua o ETEP como “área geográfica pública ou privada dotada de atributos ambientais que requeiram sua sujeição, pela lei, a um regime jurídico de interesse público que impliquem sua relativa imodificabilidade e sua utilização sustentada [...]”. Em seguida, ele ressalta que nem todo ETEP se confunde com Unidades de Conservação, mas estas são aqueles.

Machado<sup>10</sup> aponta a relevância dessa proteção, pois para ele “a destruição ou o perecimento das florestas e dos seres humanos podem configurar atentado à função social e ambiental da propriedade, através de seu uso nocivo”.

Nesse contexto, impende ressaltar a conservação da biodiversidade, que é tão ampla que até hoje não se conseguiu chegar a um número das espécies existentes, nem mesmo perto de sua magnitude. Para se ter uma ideia, Wilson<sup>11</sup> destacou que, ajudado por monografias, enciclopédias e uma generosa ajuda de especialistas, ele estimou um total de um milhão e quatrocentas mil espécies existentes, mas muitos biólogos defendem que este número está próximo de três milhões e que facilmente pode ser trinta milhões ou mais.

7 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

8 LEUZINGER, Márcia; KLAYM, Ricardo (Org.). *Uso público em parques nacionais: série Unidades de Conservação*. Curitiba: CRV, 2012. p. 12.

9 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 251.

10 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 869.

11 WILSON, Edward O. Biodiversity, prosperity and value. In: BORMANN, F.; KELLERT, Stephen (Ed.). *Ecology, economics, ethics: the broken circle*. New Haven: Yale University Press. 1991. p. 3-10. p. 4.

Com isso, para proteger esta riqueza natural e conservar a natureza, o estabelecimento de espaços especialmente protegidos apresenta-se como uma das ferramentas mais utilizadas. Esta é uma estratégia importante e necessária diante da ocupação desenfreada da terra e do uso predatório de seus recursos.<sup>12</sup>

Ao analisar a situação brasileira, constata-se que é grande a sua problemática. No ano de 1600, a população do país sob controle português pode ter chegado a menos de 65 mil, sendo que menos de 10 mil eram europeus ou mestiços. Após a descoberta do ouro e do diamante a população afro-europeia da Mata Atlântica, em 1800, já totalizava 1.800.000 indivíduos. Em 1890, ela atingiu 6,5 milhões, e, entre 1900 e 1950, a população do Sudeste, inclusive a região de floresta latifoliada do Paraná, saltou para 22 milhões.<sup>13</sup>

Todo este acréscimo populacional foi seguido de uma devastadora exploração na região, o que não foi diferente no período da república, que, em poucas décadas, devorou quase toda a terra da Mata Atlântica que restara ao poder público.<sup>14</sup>

Em 1971, cerca de 11 mil Km<sup>2</sup> da floresta do sul da Bahia permaneciam intatos. No início dos anos 80, restavam menos de 2 mil Km<sup>2</sup>. No mesmo período, cerca de 230 serrarias ainda estavam em operação, empregando 7 mil trabalhadores e com capacidade para serrar quase 1,5 milhão de m<sup>3</sup> por ano. No fim de 1993, o S.O.S. Mata Atlântica concluiu que restavam apenas 8% da floresta que presumivelmente havia em 1500.<sup>15</sup>

A grande realidade é que a taxa de extinção de espécies crescem em ritmo acelerado, sem sinal de estabilizar-se, conforme evidenciam estudos realizados. Enfim, atividades humanas de, forma permanente, põe em risco a biodiversidade no planeta.<sup>16</sup>

12 BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 9.

13 DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira*. Tradução Cid Knipel Moreira. Revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 81; 115; 206; 254.

14 DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira*. Tradução Cid Knipel Moreira. Revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 231.

15 DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira*. Tradução Cid Knipel Moreira. Revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 314; 361.

16 BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Con-

Para tentar conter a devastação e proteger o meio ambiente, o Código Florestal, de 1934, previu a proteção de florestas protetoras. Já, em 2001, o Código de 1965, alterado em 2001, passou a conceituá-la como Área de Preservação Permanente (APP).

Este conceito foi repetido pela Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que estabelece que é uma área protegida (APP), coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (art. 3º, inciso II, da Lei nº 12.651 de 2012).

Além desta, há a Reserva Legal que é a área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa (art. 3º, inciso III, da Lei nº 12.651 de 2012).

Entretanto, o que se constata é que, apesar da previsão, muitas dessas áreas não foram respeitadas e foram desmatadas. E quem será o responsável pela sua recomposição? Essa restauração é uma obrigação ou é uma responsabilidade? São justamente esses questionamentos que serão abordados no capítulo seguinte.

### **3 Restauração de áreas de preservação permanente e reserva legal**

Uma das grandes problemáticas ambientais que o Brasil enfrenta é a devastação de suas florestas, particularmente em área de preservação permanente e de reserva legal. Este problema se agrava, quando uma propriedade que teve tais áreas devastadas é adquirida. Algumas demandas judiciais foram ajuizadas com o intuito de esclarecer a quem caberá a sua restauração. E essa recomposição é obrigação ou é responsabilidade? É isso que o trabalho buscará responder.

---

servação. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-316. p. 280.

### 3.1 Responsabilidade

A noção de responsabilidade indica a necessidade de responsabilizar alguém por seus atos danosos, imposição esta estabelecida pelo meio social regado, por intermédio dos integrantes da sociedade humana, que impõe a todos o dever de responder por seus atos, traduzindo a própria noção da Justiça existente no grupo social estratificado. Portanto, infere-se que a responsabilidade é a tradução para o sistema jurídico do dever moral de não prejudicar a outro.<sup>17</sup>

A cultura jurídica romana recebeu da grega a noção de *epicikia*, que traz um significado de equilíbrio, harmonia, relação harmoniosa entre o todo e as partes, numa palavra, equidade. Daí a noção de justiça como equilíbrio, justiça distributiva voltada a um critério de equivalência de prestações. Já a injustiça será o desequilíbrio, sendo a função principal da justiça restabelecer o equilíbrio fraudado.<sup>18</sup>

O que se pode constatar é que a palavra responsabilidade, na sua acepção etimológica, sugere a ideia de responder pelos próprios atos, sendo um vocábulo recente, que resultou, segundo tratadistas modernos de expressão empregada pelos filósofos do século XVIII, na Inglaterra. Entretanto, este termo varia muito em seu significado, conforme se trate de responsabilidade moral, de responsabilidade penal e de responsabilidade civil.<sup>19</sup>

A responsabilidade civil consiste no dever de reparação de um dano sofrido por determinada pessoa, pois quando prevalecia a justiça privada, exercida a partir da lei do mais forte, onde os danos eram compensados por atos violentos contra o agente causador. Com isto, com o objetivo de evitar a instabilidade social e resguardar a segurança, o poder público assume a responsabilidade pela administração da justiça, deixando de prevalecer a justiça privada.<sup>20</sup>

A responsabilidade civil impõe que todos devem responder por seus atos, apresentando uma noção de equivalência de contraprestação, pois, quando há

17 STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6 ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004. p. 118.

18 COSTA, Judith Martins. Os fundamentos da responsabilidade Civil. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, São Paulo, v. 93, p. 29-52, out. 1991. p. 34-35.

19 GARCEZ NETO, Martinho. *Responsabilidade civil no direito comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000. p. 41-42.

20 GIORDANI, José Acir Lessa. *A responsabilidade civil objetiva genérica no Código Civil de 2002*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 6.

um prejuízo, ocorre um desequilíbrio social. Esta reparação reintegra o prejudicado à situação anterior.

Um dos efeitos da responsabilidade civil é o ressarcimento ou a compensação do dano sofrido, pois aquele que causa prejuízo a outrem é obrigado a reparar o dano. Na seara do Direito Ambiental, o degradador é obrigado a restaurar e/ou indenizar os prejuízos ambientais. O legislador apresenta como primeira opção a tentativa da restauração do bem ambiental e, quando inviável, a consequente indenização ou compensação.<sup>21</sup>

Concretamente, há duas formas de ressarcimento ou recomposição do dano ambiental patrimonial no ordenamento brasileiro, sendo a primeira, pela reparação ou restauração natural ou retorno ao estado anterior à lesão, e a segunda, pela indenização pecuniária, que funciona como uma forma de compensação ecológica, além da reparação do dano extrapatrimonial ambiental.<sup>22</sup>

Cabe destacar que os pedidos de condenação para reparação da dano ambiental poderão incluir a condenação em obrigações de fazer e de indenização cumulativamente, inexistindo o *bis in idem*, haja vista o fundamento para cada um deles ser distinto. A obrigação de fazer cuida da reparação *in natura* do dano ecológico puro e a indenização tem como objetivo ressarcir os danos materiais irreversíveis e os danos extrapatrimoniais.<sup>23</sup>

A reparação *in natura* do dano ambiental é viabilizada mediante um projeto de restauração/recuperação ambiental que deverá ser implantado com o objetivo de proporcionar os benefícios funcionais existentes no ecossistema anterior. Entretanto, considerando a multiplicidade, a complexidade e o dinamismo dos elementos, a reprodução de uma situação que seja materialmente idêntica a que havia anteriormente ao dano é praticamente impossível e, a depender da situação, desaconselhável.<sup>24</sup>

21 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 208.

22 LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

23 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 212.

24 STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 217.

### 3.2 Obrigação

Os direitos patrimoniais são um conjunto de bens, direitos e obrigações de uma pessoa natural ou jurídica, que se dividem em pessoais e reais. Estes disciplinam a relação entre o homem e a coisa. Já aqueles, visam prestações de um sujeito em proveito do outro. Todavia, existem as categorias intermediárias entre o direito real e o pessoal, tais como as obrigações *propter rem*, os ônus reais e as obrigações com eficácia real.<sup>25</sup>

*Propter rem* quer dizer por causa da coisa, ainda que ela se origine da lei ou de uma convenção. Essas obrigações recaem sobre uma pessoa por força de um determinado direito real, com o qual se encontram em vinculação estreita, que o seguem a título de acessórios, inseparáveis.<sup>26</sup>

As obrigações *in rem*, também denominadas obrigações *reais* e *propter rem*, pressupõem sempre um direito real do qual nascem e não se separam. O seu titular é sempre o direito real, pois mesmo a alienação, cessão ou outra modalidade de transmissão do direito real implicam também a sua mudança de titularidade, que ocorre automaticamente.<sup>27</sup>

Estas obrigações dependem da detenção ou domínio da coisa, mas não atribuem direito real aos credores, pois não são oponíveis *erga omnes*, apenas ao titular do direito real, não interessando a terceiros.<sup>28</sup>

As obrigações *propter rem* apresenta várias características, das quais destacam-se: a) elas relacionam-se ao titular de um direito real; b) o devedor se libera da prestação diante do abandono do bem, abdicando do direito real; c) elas têm uma acessoriedade especial, dotada de ambulatoriedade.<sup>29</sup>

Portanto, não se pode confundir obrigação e responsabilidade, pois esta última configura-se quando a prestação pactuada não é adimplida pelo devedor. A primeira corresponde ao dever do sujeito passivo de satisfazer a prestação positiva ou negativa em benefício do credor, enquanto a outra refere-se à auto-

25 DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral das obrigações*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 2. p. 6; 8; 9.

26 LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de direito civil: obrigações em geral*. 7. ed. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2000. v. 2. p. 53.

27 NADER, Paulo. *Curso de direito civil: obrigações*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 2. p. 11.

28 NADER, Paulo. *Curso de direito civil: obrigações*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 2. p. 12.

29 PEREIRA, Caio Maio da Silva. *Instituições de direito civil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 2. p. 49.



rização, decorrente da lei, ao credor que não foi satisfeito, de acionar o devedor, alcançando seu patrimônio para responder pela prestação.<sup>30</sup>

### **3.3 Restauração de áreas de preservação permanente e reserva legal**

Pois bem. A restauração de áreas de preservação permanente e as de reserva legal é uma obrigação que recai sobre uma pessoa por força de um direito real, uma vez que o Código Florestal, em toda sua evolução legislativa estabeleceu tais áreas, conforme seus próprios conceitos, anteriormente já expostos.

Nesse sentido, o § 2º do artigo 2º da Lei nº 12.651, de 2012, expressamente dispõe que “As obrigações previstas nesta Lei têm natureza real e são transmitidas ao sucessor, de qualquer natureza, no caso de transferência de domínio ou posse do imóvel rural”.

Portanto, o proprietário, possuidor ou ocupante, a qualquer título, mesmo que não tenha sido o responsável pelo desmatamento, é obrigado a recompor tais áreas, com exceção das autorizações previstas em lei, nas condições que ela própria estabelece.

Sobre o tema, antes da edição da nova lei, o Superior Tribunal de Justiça já havia decidido, em sede de Recurso Especial:

[...] 2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*, por isso que a Lei 8.171/91 vigora para todos os proprietários rurais, ainda que não sejam eles os responsáveis por eventuais desmatamentos anteriores, máxime porque a referida norma referendou o próprio Código Florestal (Lei 4.771/65) que estabelecia uma limitação administrativa às propriedades rurais, obrigando os seus proprietários a instituírem áreas de reservas legais, de no mínimo 20% de cada propriedade, em prol do interesse coletivo  
[...]

3. Consoante bem pontuado pelo Ministro Herman Benjamin, no REsp nº 650728/SC, 2ª Turma, unânime: “[...] 11. É incompatível com o Direito brasileiro a chamada desfetação ou desclassificação jurídica tácita em razão do fato consumado. 12. As obrigações ambientais derivadas do depósito ilegal de lixo ou resíduos no solo são de natureza *propter rem*, o que significa dizer que aderem ao título e se transferem ao futuro proprietário, prescindindo-se de

30 GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: obrigações*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 2. p. 10.

debate sobre a boa ou má-fé do adquirente, pois não se está no âmbito da responsabilidade subjetiva, baseada em culpa. [...]<sup>31</sup>

Em outro recurso, a Colenda Corte manifestou-se como se segue:

1. Hipótese em que a instância ordinária julgou procedentes os pedidos deduzidos em Ação Civil Pública e determinou o fim do desmatamento, a reparação do dano ambiental e a averbação da Reserva Legal da propriedade de, no mínimo, 20% do imóvel rural.

[...]

4. A Reserva Legal é medida necessária à proteção do meio ambiente, e a sua averbação à margem da matrícula do imóvel constitui obrigação propter rem, independentemente de haver floresta ou outra vegetação nativa no local, nos termos dos arts. 16 e 44 da Lei 4.771/1965. Precedentes do STJ.<sup>32</sup>

Atualmente, após a edição do Novo Código Florestal, não é outro o entendimento da Colenda Corte, que pode ser depreendido dos arestos abaixo:

[...] 2. O entendimento da Corte originária (fls. 536-540/STJ) está em conformidade com a orientação do STJ, de que a delimitação e a averbação da Reserva Legal configuram dever do proprietário ou adquirente do imóvel rural, independentemente da existência de florestas ou outras formas de vegetação nativa na gleba. Outrossim, constitui obrigação do proprietário ou adquirente tomar as providências necessárias à restauração ou à recuperação das formas de vegetação nativa para se adequar aos limites percentuais previstos nos incisos do art. 16 do Código Florestal [...]<sup>33</sup>

[...] 2. A jurisprudência desta Corte está firmada no sentido de que os deveres associados às APPs e à Reserva Legal têm

- 
- 31 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 1090968 SP 2008/0207311-0*. Primeira Turma. Recorrente: Oswaldo Ribeiro de Mendonça Administração e Participações Ltda. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 15 de junho de 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19135376/recurso-especial-resp-1090968-sp-2008-0207311-0/inteiro-teor-19135377>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- 32 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 1058222 SP 2008/0106446-8*. Segunda Turma. Recorrente: Paulo Raphael Jafet e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 03 de Setembro de 2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19099769/recurso-especial-resp-1058222-sp-2008-0106446-8/inteiro-teor-19099770>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- 33 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Recurso Especial. *Ag Rg no AREsp nº 231.561-MG*. Segunda Turma. Agravante: Edmundo Paulino de Carvalho e outros. Agravado: Ministério Público do Estado Minas Gerais. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 11 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/134005203/agravo-em-recurso-especial-n-231561-mg-do-stj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

natureza de obrigação *propter rem*, isto é, aderem ao título de domínio ou posse, independente do fato de ter sido ou não o proprietário o autor da degradação ambiental. Casos em que não há falar em culpa ou nexo causal como determinantes do dever de recuperar a área de preservação permanente.

3. Este Tribunal tem entendido que a obrigação de demarcar, averbar e restaurar a área de reserva legal nas propriedades rurais configura dever jurídico (obrigação *ex lege*) que se transfere automaticamente com a mudança do domínio, podendo, em consequência, ser imediatamente exigível do proprietário atual [...]<sup>34</sup>

## 4 Conclusão

A industrialização predatória, seguida de um crescente desenvolvimento econômico, degradou drasticamente o meio ambiente, tendo como consequência a poluição hídrica e do ar, desmatamentos, além da extinção e/ou o risco de extinguir-se diversas espécies, entre outros.

Para a proteção da riqueza natural e a conservação da natureza, os espaços especialmente protegidos são utilizados, sendo esta é uma estratégia importante e necessária diante da ocupação desenfreada da terra e do uso predatório de seus recursos.

No Brasil, uma das grandes problemáticas ambientais que ele enfrenta é a devastação de suas florestas, particularmente em área de preservação permanente e na reserva legal, comprometendo o desenvolvimento sustentável do país.

Todavia, a preservação de tais áreas é uma obrigação *propter rem*, que pressupõe um direito real do qual não se separa. O seu titular é sempre o direito real, pois mesmo a alienação, cessão ou outra modalidade de transmissão do direito real implicam também a sua mudança de titularidade.

Esta obrigação não se pode confundir com a responsabilidade, pois esta última configura-se quando a prestação pactuada não é adimplida pelo devedor. Logo, a restauração de áreas de preservação permanente e as de reserva legal é

34 BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Recurso Especial. *AgRg no REsp 1367968-SP*. Segunda Turma. Recorrente: Agropecuária Iracema. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 17 dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/123709061/processo-n-1367968-sp-do-stj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

uma obrigação que recai sobre uma pessoa por força de um direito real, sendo este também o entendimento do Superior Tribunal de Justiça.

## Referências

BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-327.

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Recurso Especial. *Ag Rg no AREsp nº 231.561-MG*. Segunda Turma. Agravante: Edmundo Paulino de Carvalho e outros. Agravado: Ministério Público do Estado Minas Gerais. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 11 de junho de 2014. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/134005203/agravo-em-recurso-especial-n-231561-mg-do-stj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Recurso Especial. *AgRg no REsp 1367968-SP*. Segunda Turma. Recorrente: Agropecuária Iracema. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Humberto Martins. Brasília, 17 dezembro de 2013. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/123709061/processo-n-1367968-sp-do-stj>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 1058222 SP 2008/0106446-8*. Segunda Turma. Recorrente: Paulo Raphael Jafet e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Herman Benjamin. Brasília, 03 de Setembro de 2009. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19099769/recurso-especial-resp-1058222-sp-2008-0106446-8/inteiro-teor-19099770>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial. *REsp 1090968 SP 2008/0207311-0*. Primeira Turma. Recorrente: Oswaldo Ribeiro de Mendonça Administração e Participações Ltda. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, 15 de junho de 2010. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/19135376/recurso-especial-resp-1090968-sp-2008-0207311-0/inteiro-teor-19135377>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

COSTA, Judith Martins. Os fundamentos da responsabilidade Civil. *Revista Trimestral de Jurisprudência dos Estados*, São Paulo, v. 93, p. 29-52, out. 1991.

DEAN, Warren. *A ferro e fogo: a história e a devastação da mata atlântica brasileira*. Tradução Cid Knipel Moreira. Revisão técnica José Augusto Drummond. São Paulo: Companhia das Letras, 1996.

DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil brasileiro: teoria geral das obrigações*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 2.

FRANCO, José Luiz de Andrade. Natureza no Brasil: ideias, políticas e fronteiras. In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: UFG, 2000. p. 71-111.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo curso de direito civil: obrigações*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009. v. 2.

GARCEZ NETO, Martinho. *Responsabilidade civil no direito comparado*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

GIORDANI, José Acir Lessa. *A responsabilidade civil objetiva genérica no Código Civil de 2002*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

LEITE, José Rubens Morato; AYALA, Patryck de Araújo. *Direito ambiental na sociedade de risco*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LEUZINGER, Márcia; KLAYM, Ricardo (Org.). *Uso público em parques nacionais: série Unidades de Conservação*. Curitiba: CRV, 2012.

LOPES, Miguel Maria de Serpa. *Curso de direito civil: obrigações em geral*. 7. ed. Rio de Janeiro: F. Bastos, 2000. v. 2.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente*. 8. ed. rev., atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

NADER, Paulo. *Curso de direito civil: obrigações*. Rio de Janeiro: Forense, 2010. v. 2.

PEREIRA, Caio Maia da Silva. *Instituições de direito civil*. 21. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2007. v. 2.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro. *Responsabilidade civil ambiental: as dimensões do dano ambiental no direito brasileiro*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

STOCO, Rui. *Tratado de responsabilidade civil*. 6. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

WILSON, Edward O. Biodiversity, prosperity and value. In: BORMANN, F.; KELLERT, Stephen (Ed.). *Ecology, economics, ethics: the broken circle*. New Haven: Yale University Press. 1991. p. 3-10.

# POVOS OU PARQUES? ULTRAPASSANDO O IMPASSE PELA IMPLEMENTAÇÃO DE UNIDADES DE USO SUSTENTÁVEL\*

Marcia Fajardo Cavalcanti de Albuquerque<sup>1</sup>

*“Quando partimos à procura da natureza, incluindo a nossa, não encontramos  
nunca senão ‘segundas naturezas’, moldadas à imagem das nossas culturas.”*

François Ost

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Alguns esclarecimentos acerca do conceito de uso sustentável da biodiversidade. 2.1 Qual sustentabilidade? 2.2. A importância da gestão participativa para a sustentabilidade do uso da biodiversidade em áreas protegidas. 3 A promoção do desenvolvimento sustentável em áreas ambientalmente protegidas: as Unidades de Uso Sustentável instituídas pela Lei SNUC. 3.1 A conciliação entre o homem e a natureza: As Unidades de Uso Sustentável. 3.2 O Plano de Manejo como instrumento norteador do uso sustentável. 4 Conclusão. Referências.

## 1 Introdução

Podemos considerar o estabelecimento de áreas protegidas como fruto de uma conscientização sobre a importância da criação de regimes especiais de proteção dos recursos naturais. As áreas protegidas são delimitadas com o intuito de conservar e preservar os recursos naturais e/ou culturais presentes em uma determinada região. Outrossim, sua criação representa uma estratégia de organização territorial, uma vez que define e restringe o uso e a ocupação espacial do território.<sup>2</sup>

---

\* Esse trabalho foi desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa “Direito e desenvolvimento sustentável: a proteção e gestão da biodiversidade”, coordenado pela Prof<sup>a</sup>. Dra. Solange Teles da Silva e financiado pelo Instituto Mackpesquisa

1 Doutoranda em Direito Ambiental em regime de co-tutela pela Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne e pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

2 MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Cidade, v. 9, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

De acordo com Bensusan<sup>3</sup>, inicialmente, o que motivou a preservação dos primeiros espaços naturais foi a vontade de proteger lugares sagrados e a necessidade de garantir a manutenção de estoques de recursos naturais estratégicos. O autor cita, como exemplos, a criação de florestas sagradas na Rússia e o estabelecimento de reservas reais de caça na Índia, datando do século III. A partir do final do século XIX, surgem os primeiros espaços protegidos visando à conservação de paisagens naturais. Inspirado pela corrente ambientalista preservacionista<sup>4</sup>, o estabelecimento do Parque Nacional de Yellowstone foi o marco inicial deste processo. Implementado nos Estados Unidos em 1872, o parque possuía como objetivo a conservação de uma “natureza intocada”, sem a interferência da presença humana. Em sequência, diversos países do ocidente estabeleceram áreas de proteção ambiental baseadas no modelo americano de Parque Nacional, na esperança de preservar a “natureza selvagem” remanescente.<sup>5</sup>

Ost<sup>6</sup> critica tal modelo de preservação asseverando que a existência de uma “natureza intocada” é uma ideologia, pois a natureza é fruto de representações culturais, sendo impossível para o homem anular sua intervenção no meio ambiente, pois ele é parte integrante dele. O autor ainda afirma que

Se a ideia de espécies protegidas e de espaços reservados satisfaz, sem dúvida, o imaginário dos homens, não podendo reduzir-se à banalização da natureza, ela não faz de modo algum, justiça à lógica, global e dinâmica, do ser vivo. Os fragmentos da natureza virgem não constituirão nunca um biótopo viável, do mesmo modo que algumas espécies privilegiadas não poderão manter a biodiversidade a um nível satisfatório.<sup>7</sup>

3 BENSUSAN, Nurit. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

4 O grande crescimento econômico no século XIX transformou imensamente a organização territorial dos Estados Unidos, fazendo emergir uma preocupação ambiental por parte da sociedade. Diante de tal contexto, surgiram dois movimentos ambientalistas distintos. O movimento de conservacionismo, visando implementar um sistema de gestão que possibilitasse o uso público dos recursos naturais, caucado sobre uma lógica antropocentrista. E o movimento de preservacionismo, visando a redução da exploração dos recursos naturais pela sacralização de espaços naturais, amparado por valores estéticos e morais COLLOMB, Jean-Daniel. John Muir, ecologie et parcs nationaux. Paris: Presses Universitaires de Bordeaux, 2013.

5 BENSUSAN, Nurit. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

6 OST, François. A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito. Paris: La Découverte, 1995.

7 OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Paris: La Découverte, 1995. p. 113.

Ost<sup>8</sup> demonstra a necessidade de se ultrapassar as divisões binárias, para dar lugar a uma relação dialética, capaz de gerir as interações recíprocas entre o homem e a natureza. Dentro de tal lógica, Bensusan<sup>9</sup> afirma que o uso é um processo natural e não um perigo para a integridade do ecossistema. Assim, é importante admitir o uso sustentável dos recursos naturais em áreas de proteção ambiental, uma vez que o homem possui um importante papel na conservação da biodiversidade.

Neste sentido, observamos que, nos últimos 14 anos, a categoria de área protegida que admite uso sustentável dos recursos naturais vem aumentando exponencialmente. Segundo dados disponibilizados através do Relatório sobre Áreas Protegidas de 2014, tais áreas constituíam até então 40% do total das áreas mundialmente protegidas.<sup>10</sup>

Assim, o presente trabalho visa a enfatizar a importância do estabelecimento de áreas protegidas que conciliem a presença humana e o uso sustentável dos recursos naturais com a proteção da biodiversidade. Para tanto, iremos analisar a regulamentação e a implementação do uso sustentável da biodiversidade dentro das unidades de conservação estabelecidas pela Lei 9.985/2000 que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza - SNUC. O trabalho será dividido em duas partes. A primeira será consagrada à elucidação do conceito de uso sustentável da biodiversidade e a segunda à análise das Unidades de Uso Sustentável estabelecidas pela Lei SNUC.

## **2 Alguns esclarecimentos acerca do conceito de uso sustentável da biodiversidade**

Primeiramente, é importante distinguirmos “natureza” de “biodiversidade”. Embora ambos os significados se sobreponham, há diferenças importantes entre eles. O conceito de “natureza” está ligado a elementos culturais, estéticos,

---

8 OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Paris: La Découverte, 1995.

9 BENSUSAN, Nurit. *Conservação da Biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006..

10 BIGNOLI et al. *Protected Planet Report 2014*. Cambridge: UNEP-WCMC, 2014. Disponível em <[http://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/protected\\_planet\\_report.pdf](http://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/protected_planet_report.pdf)>. Acesso em 05/04/2015.



espirituais e outros normalmente não associados à “biodiversidade”. A definição de “natureza” é subjetiva, abstrata e, portanto, imensurável. Por outro lado, a definição de “biodiversidade” é objetiva e mensurável, uma vez que existem maneiras de medir a amplitude de variação entre os indivíduos de uma espécie e entre diferentes ecossistemas. A biodiversidade não se refere à natureza por inteiro, mas à diversidade de vida presente dentro desta.

A Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>11</sup> define biodiversidade como *“a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte”* sendo representada por níveis hierárquicos – a diversidade genética, a diversidade de espécies (taxonômica) e a diversidade ecossistêmica. (art. 2º).

A CDB ainda anuncia um objetivo triplo de conservação da biodiversidade, utilização sustentável de seus componentes e de repartição justa e equitativa dos benefícios derivados de sua utilização (art. 1º). Segundo a CDB utilização sustentável é *“a utilização de componentes da diversidade biológica de modo e em ritmo tais que não levem, no longo prazo, à diminuição da diversidade biológica, mantendo assim seu potencial para atender as necessidades e aspirações das gerações presentes e futuras”* (art. 2º).

De acordo Van Der Bergh<sup>12</sup>, o conceito de uso sustentável tem suas raízes no conceito de rendimento sustentável, segundo o qual a extração de recursos naturais apenas poderá ser feita se o nível de regeneração dos recursos naturais for superior à sua perda. Entretanto, o autor observa que o conceito de uso sustentável é mais amplo, englobando diferentes aspectos sociais, econômicos e ambientais. Assim, a seguir, tentaremos elucidar alguns aspectos ligados à sustentabilidade do uso (A) e demonstrar que a gestão participativa é um elemento essencial do conceito de uso sustentável da biodiversidade (B).

11 Convenção estabelecida durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro em junho de 1992. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB. Brasil: MMA, 2000. (Biodiversidade, 2). Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

12 VAN DEN BERGH, Jeroen C. J. M. *Ecological economics and sustainable development*. Cheltenham: E. Elgar, 1996.

## 2.1 Qual sustentabilidade?

A definição de sustentabilidade é uma questão complexa que comporta diferentes abordagens. Boulding<sup>13</sup> destaca que talvez seu significado mais “extremo” seja o de um equilíbrio estático pela completa ausência de mudança. Entretanto, tal não é a sustentabilidade que pretendemos atingir. Pelo contrário, a sustentabilidade que visamos a alcançar é dinâmica, relacionada à ideia de evolução, baseada em processos de constante mudança e não de equilíbrio inerte.

No contexto internacional, a expressão “sustentabilidade” se tornou notória por meio do Relatório *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development* elaborado pela União Internacional de Conservação da Natureza – UICN em 1980. Tal relatório relacionava o conceito de sustentabilidade à integração da conservação ambiental e do desenvolvimento em consonância com os objetivos de manutenção dos processos ecológicos essenciais, de preservação da diversidade genética e do uso sustentável dos recursos naturais. Sete anos mais tarde (1987), o conceito de desenvolvimento sustentável foi consagrado pelo Relatório “O Nosso Futuro Comum”, elaborado pela WCED - *World Commission on Environment and Development*, introduzindo um “compromisso de solidariedade com as gerações futuras”.<sup>14</sup>

Grafton<sup>15</sup> afirma que, geralmente, o conceito de sustentabilidade está ligado à ideia de constância do capital natural ao longo do tempo. Segundo ele, as diferenças de visões sobre os elementos que constituem o capital natural e sobre os elementos que devem continuar constantes ao longo do tempo conduziram à elaboração de diferentes definições de sustentabilidade.

Para Leff<sup>16</sup>, a sustentabilidade é um critério normativo que surge para reconstruir a ordem econômica e questionar as próprias bases da produção. Segundo o autor, o conceito de sustentabilidade pressupõe três tipos de comportamento racional. A racionalidade social, baseada em princípios de equidade, di-

13 BOULDING, Kenneth E. What do we want to sustain? Environmentalism and human evaluations. In: REDCLIFT, Michael (Ed.). *Sustainability: critical concepts in the social sciences*. Londres: Routledge, 2005. v. 2. p. 154-164.

14 DESENVOLVIMENTO sustentável. Disponível em: <<http://www.agenda21-ourique.com/pt/go/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

15 GRAFTON et al. *A dictionary of environmental economics, science, and policy*. Cheltenham: E. Elgar, 2001.

16 LEFF, Henrique. *Saber ambiental, sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder*. Petrópolis: Vozes, 2001.

versidade e democracia. A racionalidade produtiva, que consiste em práticas de gestão dos recursos naturais melhor adaptadas às condições ecológicas de cada região e aos valores culturais de cada comunidade. E a racionalidade ambiental, que, de acordo com o autor

não é a extensão da lógica do mercado à capitalização da natureza, mas a resultante de um conjunto de significações, normas, valores, interesses e ações socioculturais; é a expressão do conflito entre o uso da lei (do mercado) por uma classe, a busca do bem comum com a intervenção do Estado e a participação da sociedade civil num processo de reapropriação da natureza, orientando seus valores e potenciais para um desenvolvimento sustentável e democrático.<sup>17</sup>

Do ponto de vista da economia ambiental, existem dois tipos de sustentabilidade. A sustentabilidade fraca e a sustentabilidade forte. A sustentabilidade fraca é baseada na teoria econômica neoclássica, segundo a qual todos os recursos naturais podem ser perfeitamente substituídos graças ao progresso técnico. Assim, a sustentabilidade é garantida através da intervenção estatal destinada a englobar o grau de escassez dos recursos e as externalidades negativas aos preços de mercado. Já a sustentabilidade forte é baseada na teoria da economia ecológica, que sustenta a existência de limites ambientais restringindo a expansão da atividade econômica desenfreada. Os recursos naturais não são considerados substituíveis e o avanço científico e tecnológico são essenciais para a manutenção e o melhoramento do estado do capital natural.<sup>18</sup>

Já a sustentabilidade do ponto de vista ecológico é baseada no equilíbrio e manutenção dos ecossistemas, na preservação de espécies animais e vegetais, na manutenção de um estoque de recursos naturais e na capacidade de resiliência ecológica face a impactos externos. Em linhas gerais, tal sustentabilidade é fundamentada na integridade ecológica e quanto mais “intocada” for a natureza, maior será o nível de sustentabilidade.<sup>19</sup>

Ainda sobre a sustentabilidade ecológica, Winter<sup>20</sup> sugere que o uso de

17 LEFF, Henrique. Saber ambiental, sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 143.

18 TAYRA, Flavio. Capital natural e graus de sustentabilidade: visões só mundo e objetivos conflitantes. *Pensamento e Realidade*, Cidade, n. 19, p. 100-118, 2006.

19 FOLADORI, Guilherme. Avanços e Limites da Sustentabilidade Social. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jul. 2002.

20 WINTER, Gerd. Ecological proportionality: An emerging principle of law for nature? In: VOIGT, Christina (Ed.). *Rule of law for nature: new dimensions and ideas in environmental*

recursos naturais deve ser guiado pelo princípio de proporcionalidade ecológica. O autor faz uma analogia com o princípio (geral de direito) de proporcionalidade, afirmando a necessidade de justificativa da utilização dos recursos naturais pelo homem, uma vez que a natureza deve ser protegida contra o uso excessivo. A aplicação de tal princípio exigiria um estudo sobre os usos alternativos, optando pela alternativa que provoque menos efeitos adversos sobre a natureza. Segundo o autor, o uso dos recursos naturais deve ser adequado, necessário e proporcional ao fim alcançado.

Finalmente, a sustentabilidade social está relacionada à melhoria da qualidade de vida humana, ao fortalecimento da democracia e dos direitos humanos. Um de seus elementos essenciais é a participação social. Segundo Foladori, “a participação é um indicador de liberdades democráticas, de equidade nas decisões, e também um elemento decisivo na potenciação dos esforços produtivos.”<sup>21</sup>

Concluimos que, para que o uso da biodiversidade seja considerado sustentável, é necessário garantir um equilíbrio entre os três componentes, ambiental, econômico e social. O uso dos recursos naturais deve ser tal que não prejudique a habilidade econômica de suportar um certo nível de produção ao longo do tempo. O uso não deve abalar o equilíbrio ecossistêmico, garantindo a perenidade dos serviços ambientais. As práticas de uso devem valorizar o conhecimento empírico adquirido pelas populações tradicionais, garantir a mais ampla participação da comunidade e os benefícios dela decorrentes devem ser repartidos de forma justa e equitativa. Em suma, devemos buscar uma sustentabilidade que garanta uma boa qualidade de vida tanto para as gerações presentes, quanto para as gerações futuras.

No próximo item, abordaremos com mais detalhes a questão da gestão participativa como elemento essencial da sustentabilidade (B).

## **2.2 A importância da gestão participativa para a sustentabilidade do uso da biodiversidade em áreas protegidas**

O envolvimento da população na gestão da biodiversidade é um dos pré-requisitos fundamentais para se alcançar o desenvolvimento sustentável. A participa-

---

law. Cambridge: Cambridge University, 2013. p. 111-129.

21 FOLADORI, Guillermo. Avanços e limites da sustentabilidade social. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jul. 2002. p. 110.

ção traz diversos benefícios como o fortalecimento de processos democráticos, o fortalecimento do processo decisório por meio de conhecimentos e valores adicionais, o aumento da confiança entre as partes envolvidas e a redução de conflitos.<sup>22</sup>

A população local deve ser vista como uma aliada e não como uma inimiga à garantia da integridade das unidades de conservação. Kotsakis<sup>23</sup> assevera que a gestão participativa deve satisfazer os interesses das comunidades, na mesma medida em que satisfaz os interesses da biodiversidade. O autor afirma que é impossível separar a natureza dos aspectos sociais e econômicos, pois o ideal de uma “natureza pristina”, assim como o ideal de “comunidades tradicionais” não passam de uma construção social feita pelas sociedades do norte do globo. Entretanto, à medida que a noção de comunidade foi sendo integrada à noção de biodiversidade, as áreas de proteção “intocadas” se transformaram em localidades participativas, lugar de interações múltiplas entre a natureza e o homem. Assim, o autor destaca que as áreas de uso sustentável são reservas de recursos biogenéticos onde a população local pode gerir os recursos de maneira sustentável para seu benefício próprio. Finalmente, ele atesta que a gestão da biodiversidade não se refere apenas à proteção das plantas e animais, mas às interações complexas entre plantas, animais e humanos.

Por outro lado, Leff destaca a importância da gestão participativa, pois ela propõe

além da oportunidade de reverter os custos ecológicos sociais da crise econômica, a possibilidade de integrar a população marginalizada num processo de produção para satisfazer suas necessidades fundamentais, aproveitando o potencial ecológico de seus recursos ambientais e respeitando suas identidades coletivas. Assim, estão surgindo “iniciativas descentradas” para construir uma nova racionalidade produtiva, fundada em práticas de manejo múltiplo, integrado e sustentado dos recursos naturais, adaptadas às condições ecológicas particulares de cada região e aos valores culturais das comunidades.<sup>24</sup>

22 YOUNG et al. Does stakeholder involvement really benefit biodiversity conservation? *Biological Conservation*, London, v. 158, p. 359-370, Feb. 2013.

23 KOTSAKIS, Andreas. Community participation in biodiversity conservation: emerging localities of tension. In: PERRY-KESSARIS, Amanda (Ed.). *Law in the pursuit of development: principles into practice?* Routledge: Oxon, 2010. p. 131-145.

24 LEFF, Henrique. *Saber ambiental, sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder*. Petrópolis: Vozes, 2001. p. 63.

Neste sentido, podemos citar alguns fatores ligados à efetividade da gestão participativa dos recursos naturais, como o “direito à voz” de todos os interessados, a necessidade de um suporte democrático e humanitário, a garantia de um processo decisório participativo, descentralizado e transparente, o acesso público à informação, a busca por uma gestão dinâmica e adaptativa às diferentes condições ecológicas e culturais<sup>25</sup> e a garantia de uma repartição justa e equitativa dos benefícios oriundos do uso sustentável da biodiversidade.

No que tange às unidades de conservação, a Lei 9.985/2000 – SNUC, que será analisada com maiores detalhes pela segunda parte deste trabalho, considera a gestão participativa como elemento essencial para o sucesso da estratégia de proteção das unidades. Neste sentido, ela estabelece a obrigação do Poder Público de consultar previamente a sociedade sobre toda proposta de criação de unidade de conservação (exceto no caso de Estação Ecológica e Reserva Biológica) (art. 22, §2º) e estabelece também que toda unidade de conservação deve se valer de um Conselho Gestor.

Frisamos o papel relevante dos Conselhos Gestores, especialmente em se tratando de Unidades de Conservação de Uso Sustentável, pois eles representam o liame entre a sociedade e a unidade, visando a garantir a ampla participação da população no processo de gestão da área. Tal envolvimento também é manifestado pelo poder de decisão da comunidade sobre a gestão dos recursos naturais. O Conselho funciona como um fórum de discussão, negociação e gestão da unidade, podendo ser Deliberativo ou Consultivo. O Conselho Deliberativo<sup>26</sup> deve deliberar sobre assuntos relativos à gestão da área, podendo emitir resoluções. Já o Conselho Consultivo emite manifestações sobre assuntos ligados à gestão da unidade.<sup>27</sup> O Conselho Deliberativo dispõe de um maior grau de autonomia, pois enquanto ele possui a missão de aprovar o Plano de Manejo, o Conselho Consultivo apenas acompanha sua elaboração. E ainda, no caso de uma gestão

25 SANTOS et al. Gestão participativa em unidades de conservação: uma breve análise do Amapá. *Enciclopédia Biosfera, Goiânia*, v. 9, n. 17, p. 3527-3547, 2013. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2013b/MULTIDISCIPLINAR/gestao%20participativa.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2015.

26 Apenas as RESEX e as RDS possuem este tipo de conselho.

27 ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; TALBOT, Virginia (Org.). *Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais*. Rio de Janeiro: ICMBIO, 2014.

compartilhada da unidade<sup>28</sup>, a contratação e os dispositivos do termo de parceria devem ser ratificados pelo Conselho Deliberativo, enquanto o Conselho Consultivo apenas opina sobre o assunto.<sup>29</sup>

Assim, observamos que não se pode promover o uso sustentável da biodiversidade sem a garantia da participação das comunidades locais e demais partes interessadas, pois somente mediante uma relação harmônica entre o homem e a natureza, se pode estabelecer uma nova racionalidade produtiva. Em consequente, analisaremos como é concebido o uso sustentável nas unidades de conservação instituídas pela Lei 9.985/2000 – SNUC.

### **3 A promoção do desenvolvimento sustentável em áreas ambientalmente protegidas: as Unidades de Uso Sustentável instituídas pela Lei SNUC**

No Brasil, a Lei 9.985/2000 estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação- SNUC. O referido diploma legal conceitua unidade de conservação como um espaço territorial e seus recursos ambientais, legalmente instituído pelo Poder Público, sob regime especial de administração, visando a conservação ambiental (art. 2º, I). As unidades são divididas em duas categorias: as Unidades de Conservação de Proteção Integral, cujo objetivo é preservar a natureza, admitindo apenas o uso indireto dos recursos naturais; e as Unidades de Uso Sustentável, cujo objetivo é a conciliação entre a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.

É interessante salientar que, as unidades de conservação estabelecidas pela Lei SNUC representam apenas uma das tipologias de espaço territorial especialmente protegido<sup>30</sup> previstas pelo ordenamento jurídico brasileiro. Entre-

28 A lei SUNC admite que as unidades de conservação sejam geridas por organizações da sociedade civil de interesse público com objetivos similares aos da unidade, mediante instrumento firmado com o órgão gestor responsável (art. 30). BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

29 PALMIERI, Roberto; VERISSIMO, Adalberto. *Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento*. Piracicaba: Imaflora, 2009. Disponível em: <[http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/3428/Livro\\_Conselhos-de-Unidades-de-Conserva%C3%A7%C3%A3o-%20guia-sobre-sua-cria%C3%A7%C3%A3o-e-seu-funcionamento-Imaflora-IMAZON.pdf?sequence=1&isAllowed=>](http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/3428/Livro_Conselhos-de-Unidades-de-Conserva%C3%A7%C3%A3o-%20guia-sobre-sua-cria%C3%A7%C3%A3o-e-seu-funcionamento-Imaflora-IMAZON.pdf?sequence=1&isAllowed=>)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

30 Espaço territorial especialmente protegido pode ser definido como “qualquer espaço ambien-

tanto, este trabalho se concentrará apenas sobre as Unidades de Uso Sustentável instituídas por tal lei (A), demonstrando a importância do estabelecimento de um Plano de Manejo para a garantia de sustentabilidade do uso da biodiversidade (B).

### 3.1 A conciliação entre o homem e a natureza: As Unidades de Uso Sustentável

Em 1946, a primeira área de uso sustentável foi estabelecida através da criação da Floresta Nacional de Araripe-Apodi, no Ceará, seguida pela criação da Floresta Nacional de Caxiuanã, no Pará (1961), visando o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais.<sup>31</sup>

Entretanto, apenas na década de 1980, as categorias de áreas de proteção de uso sustentável seriam diversificadas. Em 1981, a Área de Proteção Ambiental foi criada pela Lei 6.902, visando garantir a proteção do meio ambiente, admitindo um certo nível de ocupação, sem a necessidade de aquisição das terras pela União.<sup>32</sup> Em 1984, a Área de Relevante Interesse Ecológico foi estabelecida através do Decreto 89.336/1984, com o intuito de manter o equilíbrio dos ecossistemas naturais e de regular o uso admissível de tais áreas. Em 1989, por meio da Lei 7.804, foram criadas as primeiras Reservas Extrativistas, “*fruto da luta dos seringueiros por sua sobrevivência na floresta, contra a expansão dos fazendeiros de gado e os projetos de colonização do INCRA.*”<sup>33</sup> E, em 1996, foi criada a primeira Reserva de Desenvolvimento Sustentável a partir de uma proposta formulada

---

tal, instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais. SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Marcia. Conservação da biodiversidade e da conectividade no direito brasileiro. In: HAVRVEY et al (Org.). *The legal aspects of connectivity conservation: case studies*. Suíça: IUCN, 2013 p. 23-72. Disponível em: <<http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=2151&context=lhapapers>>. Acesso em: 05 abr. 2015. p. 54.

31 MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Cidade, v. 9, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

32 MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Cidade, v. 9, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

33 BECKER apud MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade*, Cidade, v. 9, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015. p. 58.



pela sociedade civil de Mamirauá, Amazonas.<sup>34</sup>

Em 2000, após anos de negociação visando o estabelecimento de um sistema único de unidades de conservação, a Lei SNUC foi adotada, promovendo a sistematização de diversas categorias de áreas protegidas e introduzindo o conceito de Unidades de Conservação<sup>35</sup>. A Lei SNUC foi um grande marco para a proteção ambiental no país, pois além de abrir espaço para a criação de novas categorias de áreas protegidas, entre elas, as Unidades de Uso Sustentável, o diploma legal ainda incorporou a promoção do desenvolvimento sustentável como um de seus objetivos principais (art. 4º, IV).

A fim de alcançar tal objetivo, a Lei SNUC define uso sustentável como *“exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”* (art. 2º, XI), separando as Unidades de Uso Sustentável em sete categorias distintas, quais sejam: a Área de Proteção Ambiental (APA), a Área de Relevante Interesse Ecológico (ARIE), a Floresta Nacional (FN), a Reserva Extrativista (RESEX), a Reserva de Fauna (RF), a Reserva de Desenvolvimento Sustentável (RDS) e a Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN). A seguir, discorreremos sobre cada uma delas.

A Área de Proteção Ambiental é uma área ambientalmente ou culturalmente relevante, importante para a boa qualidade de vida humana, possuindo como objetivos a proteção da biodiversidade, a regulação do processo de ocu-

34 QUEIROZ, Helder L.; PERALTA, Nelissa. Reserva de Desenvolvimento sustentável: manejo integrado dos recursos naturais e gestão participativa. In: BECKER et al (Org.). Dimensões humanas da biodiversidade. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 447-476. Disponível em: <[http://mamiraua.org/cms/content/public/documents/publicacao/93b463dd-b86a-4346-bda3-b0f-f95663c17\\_livro.2%20QUEIROZ.pdf](http://mamiraua.org/cms/content/public/documents/publicacao/93b463dd-b86a-4346-bda3-b0f-f95663c17_livro.2%20QUEIROZ.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2015.

35 Em 1979, o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF) em parceria com o Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) elaboraram a primeira proposta de criação de um sistema integrado de áreas protegidas, pela apresentação de um estudo intitulado. Plano do Sistema de Unidades de Conservação do Brasil », com o lançamento de uma segunda versão revisada em 1982. Em 1988, o IBDF encomendou à Fundação Pro-Natura a elaboração de um anteprojeto de lei. Em 1992, o anteprojeto foi apresentado ao então Presidente da República, Fernando Collor de Mello, sob a forma do Projeto de Lei 2.892/92. Após muitos anos de acalorados debates, a Lei 9.985 foi adotada em 2000. MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. Ambiente & Sociedade, Cidade, v. 9, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

pação e a garantia do uso sustentável dos recursos naturais (art. 15, *caput*, Lei SNUC). Segundo Leuzinger<sup>36</sup>, uma das finalidades mais importantes da APA é a garantia do cumprimento da função socioambiental da propriedade.

Ela pode ser constituída tanto por terras públicas quanto por terra privadas. Nas áreas sob o domínio público, cabe ao órgão gestor da unidade estabelecer as condições para a realização de pesquisa e visitação; nas áreas sob o domínio privado, cabe ao proprietário estabelecer tais condições, sempre em respeito às restrições legais. O Conselho Gestor da APA é presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes dos órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e da população local.<sup>37</sup>

1. De acordo com o art. 16, *caput*, da Lei SNUC, “a Área de Relevante Interesse Ecológico é uma área em geral de pequena extensão, com pouca ou nenhuma ocupação humana, com características naturais extraordinárias ou que abriga exemplares raros da biota regional, e tem como objetivo manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas, de modo a compatibilizá-lo com os objetivos de conservação da natureza.” Ela pode ser composta por terras públicas ou privadas, podendo ser estabelecidas normas e restrições ao uso da propriedade privada.
2. A Floresta Nacional é uma área coberta predominantemente por espécies nativas, possuindo como objetivo o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica. Trata-se de uma área de posse e domínio públicos, assim, as áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. Um dos grandes atributos desta categoria é a admissão de populações tradicionais que habitavam a área quando de sua criação, segundo as regras estabelecidas pelo Plano de Manejo da unidade. Entretanto, Leuzinger<sup>38</sup> destaca que, na verdade, as florestas nacionais vêm sendo estabelecidas como florestas de produção, sendo

36 LEUZINGER, Marcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL DA PUC-RIO, 1., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo\\_OL\\_6.pdf](http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo_OL_6.pdf)> Acesso em: 05 abr. 2015.

37 MILARE, Edis. Direito do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

38 LEUZINGER, Marcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL DA PUC-RIO, 1., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo\\_OL\\_6.pdf](http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo_OL_6.pdf)> Acesso em: 05 abr. 2015.

objeto de inúmeras concessões de exploração.

Destacamos que a visitação pública é permitida, de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável de sua administração e a pesquisa é incentivada, dependendo de autorização prévia concedida pela mesma autoridade. Ademais, “a Floresta Nacional disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e, quando for o caso, das populações tradicionais residentes” (art. 17, § 5º).

3. Como visto anteriormente, as Reservas Extrativistas foram criadas como tentativa de solucionar a questão da atividade seringueira na Amazônia. Tratam-se de espaços destinados à exploração auto-sustentável (agricultura de subsistência e criação de animais de pequeno porte) e à conservação de recursos naturais renováveis por populações extrativistas tradicionais, visando a proteção do meio de vida e da cultura de tais populações. A exploração de recursos minerais e a caça são proibidos e a exploração comercial de recursos madeireiros é admitida se sustentável e em complemento às demais atividades desenvolvidas na área. A área é de domínio público, mas seu uso é concedido às populações tradicionais. Ela é gerida por um Conselho Deliberativo, “presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área” (art. 18, §2º). A visitação pública é permitida, desde que compatível com os interesses dos extrativistas e com o Plano de Manejo da área e a pesquisa é incentivada, dependendo de autorização prévia concedida pelo órgão responsável de sua administração.
4. A Reserva de Fauna é a categoria mais recente, sendo constituída por uma “área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos” (art. 19, *caput.*). Embora o objetivo principal da área seja a pesquisa, o tema não é disciplinado pelo artigo que a define. Assim, aplica-se a regra geral prevista no § 2º do art. 32 e a realização de pesquisa dependerá de autorização prévia, estando sujeita à fiscalização pelo órgão responsável

por sua administração.<sup>39</sup> A prática de caça amadorística ou profissional é proibida, mas a comercialização dos produtos e subprodutos oriundos da pesquisa é admitida, obedecendo os regulamentos legais sobre a matéria. Trata-se de uma área de posse e domínio públicos, assim, as áreas privadas incluídas em seus limites devem ser desapropriadas. A visitação pública é possível, de acordo com o disposto no Plano de Manejo.

5. A Reserva de Desenvolvimento Sustentável é uma *“área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica”* (art. 20, *caput*). A RDS possui como objetivo a conciliação da preservação da natureza e da garantia de uma boa qualidade de vida das populações tradicionais através da exploração dos recursos naturais, observado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação. A RDS visa igualmente valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo tradicionais, conciliando o conhecimento científico com o tradicional. A área é de domínio público, mas seu uso é concedido às populações tradicionais, e será regulado por meio de contrato (art. 23). A visitação pública é permitida, de acordo com as normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e a pesquisa é incentivada, dependendo de autorização prévia concedida pela mesma autoridade. A unidade deverá ser administrada por um *“Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade”* (art. 20, §4º).
6. A Reserva Particular do Patrimônio Natural é uma área privada e perpétua com o intuito de conservar a biodiversidade. Tanto a visitação pública quanto a pesquisa científica serão permitidas apenas se assim dispuser em regulamento. Sempre que possível, os órgãos do SNUC prestarão

39 MILARE, Edis. Direito do ambiente. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

orientação técnica e científica ao proprietário da área para a elaboração de um Plano de Manejo (art. 21). Leuzinger<sup>40</sup> destaca que as RPPN deveriam ter sido integradas na categoria de Unidades de Proteção Integral, visto que não permitem o uso direto dos recursos naturais. Entretanto, sua classificação como Unidade de Uso Sustentável se explica pelo veto ao inciso que permitia o uso sustentável dos recursos naturais.

Destacamos em especial a importância das RESEX e das RDS, pois seu estabelecimento demonstra o reconhecimento público da relevância do conhecimento empírico das populações tradicionais para a proteção ambiental, garantindo efetividade a duas categorias de direitos fundamentais: o direito a um meio ambiente equilibrado e os direitos culturais.<sup>41</sup> A garantia de uma ampla participação das populações locais no estabelecimento das normas de manejo torna a gestão da área mais eficaz e mais adequada às condições ambientais e culturais da região. Queiroz e Peralta afirmam que *“a garantia de um envolvimento duradouro e a formação de um compromisso claro entre as populações locais e as ações de conservação só se atinge por meio do estabelecimento de uma clara relação entre a conservação dos recursos naturais e a melhoria da qualidade de vida.”*<sup>42</sup> Assim, tais unidades de conservação demonstram a possibilidade de estabelecimento de interações harmoniosas entre o homem e a natureza. Ademais, são as únicas áreas que garantem o direito real de uso dos terrenos públicos às populações tradicionais através de um contrato administrativo firmado com o Poder Público (art. 23, Lei SNUC), assegurando o direito histórico das populações tradicionais ao seu território.

Em suma, o estabelecimento de Unidades de Uso Sustentável representou

40 LEUZINGER, Marcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL DA PUC-RIO, 1., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo\\_OL\\_6.pdf](http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo_OL_6.pdf)> Acesso em: 05 abr. 2015.

41 LEUZINGER, Marcia Dieguez. Uso Público em Unidades de Conservação. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL DA PUC-RIO, 1., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo\\_OL\\_6.pdf](http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo_OL_6.pdf)> Acesso em: 05 abr. 2015.

42 QUEIROZ, Helder L.; PERALTA, Nelissa. Reserva de desenvolvimento sustentável: manejo integrado dos recursos naturais e gestão participativa. In: BECKER et al (Org.). *Dimensões humanas da biodiversidade*. Petrópolis: Vozes, 2006. p. 447-476. Disponível em: <[http://mamiraua.org/cms/content/public/documents/publicacao/93b463dd-b86a-4346-bda3-b0f-f95663c17\\_livro.2%20QUEIROZ.pdf](http://mamiraua.org/cms/content/public/documents/publicacao/93b463dd-b86a-4346-bda3-b0f-f95663c17_livro.2%20QUEIROZ.pdf)>. Acesso em: 10 abr. 2015. p. 454.

um grande avanço na concepção de áreas protegidas, uma vez que promoveu a conciliação dos objetivos de conservação da biodiversidade com a inclusão social e econômica das populações locais. Desta maneira, as populações locais são implicadas no processo de proteção do meio ambiente, o que torna a gestão ambiental mais eficaz.

Entretanto, uma gestão eficaz apenas pode ser garantida através da elaboração de um Plano de Manejo, como veremos a seguir.

### **3.2 O Plano de Manejo como instrumento norteador do uso sustentável**

Para se promover uma utilização sustentável dos recursos naturais, faz-se mister regulamentar e controlar o uso dos recursos naturais a fim de se estabelecer um equilíbrio entre o uso e a proteção da biodiversidade. O conjunto de ações necessárias para a gestão e o uso sustentável dos recursos naturais é estabelecido através do Plano de Manejo, que serve como um guia de administração para que a unidade de conservação possa realizar os objetivos visados quando de sua criação, ele “*será a lei interna das unidades de conservação.*”<sup>43</sup>

A União Internacional de Conservação da Natureza (UICN)<sup>44</sup> - define o Plano de Manejo como um documento que identifica os principais valores e características de uma determinada área protegida com o objetivo de definir a abordagem e os objetivos de gestão e indicar as ações a serem implementadas. O plano é um mecanismo para solucionar controvérsias e promover discussões, sendo voltado principalmente para ações futuras. Ele deve ser flexível o bastante para solucionar questões imprevisíveis que possam surgir ao longo do período de sua vigência.

Trata-se de um processo de identificação de como a área é e como ela deveria ser, com o objetivo de manter a condição desejada face a mudanças internas e externas. Assim, o planejamento não se foca apenas sobre as condições naturais objetivas, mas também sobre a população local e sua opinião. Ainda de acordo com as orientações estabelecidas pela UICN, o Plano de Manejo deve ser

43 MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito ambiental brasileiro. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 958.

44 THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. Guidelines of Management Planning of Protected Areas. Gland: IUCN, 2003.

claro e acessível, conciso e compreensível, preciso e objetivo, sistemático e lógico, legitimado pelas partes interessadas, estimulante para as mesmas e ele deve ser prático e eficaz.<sup>45</sup>

De acordo com a Lei SNUC, o Plano de Manejo *“é documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade”* (art. 2º, XVII). O estabelecimento de um Plano de Manejo é obrigatório (art. 27) e ele deve ser elaborado em até cinco anos a contar do ato de criação da unidade, cabendo ação civil pública para impor ao ICMBIO a obrigação de elaboração de Plano de Manejo (art. 129, III da Constituição, Lei 7.347/1985 e art. 6º, VII, b da Lei Complementar 75/93).

O processo de elaboração deve assegurar a participação das comunidades locais e das demais partes interessadas.<sup>46</sup> Entretanto, a Lei SNUC só prevê a obrigatoriedade da participação para a implementação dos Planos de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável e das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, para as Florestas Nacionais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico (art. 27, §2º).

Ainda de acordo com a Lei SNUC, o Plano de Manejo deve regulamentar a ocupação e o uso dos recursos naturais, organizar os diferentes usos através do instrumento de zoneamento e estabelecer zonas de amortecimento e corredores ecológicos, medidas com o objetivo de integrar a unidade à vida social e econômica das comunidades vizinhas (art. 27, §1º). É proibida qualquer atividade contrária aos objetivos do Plano de Manejo (art. 28).

O referido diploma legal define o zoneamento como a delimitação *“de setores ou zonas em uma unidade de conservação com objetivos de manejo e normas específicas, com o propósito de proporcionar os meios e as condições para que todos os objetivos da unidade possam ser alcançados de forma harmônica e eficaz”* (art. 2º, XVI). O zoneamento é uma das ferramentas

45 THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. Guidelines of Management Planning of Protected Areas. Gland: IUCN, 2003.

46 THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. Guidelines of Management Planning of Protected Areas. Gland: IUCN, 2003

mais importantes do Plano de Manejo, pois ele estabelece a organização espacial em zonas de acordo com as diferentes modalidades de uso e suas restrições. O zoneamento deve atender às particularidades da distribuição espacial da diversidade biológica e cultural e deve ser dotado de embasamento científico para que a escolha das estratégias de zoneamento e de uso dos componentes da biodiversidade sejam as mais adequadas ao nível de resiliência de cada ecossistema.

Geralmente, o zoneamento visa proteger ecossistemas críticos e representativos, separar atividades humanas conflituosas, proteger qualidades naturais e culturais do ambiente admitindo o uso racional dos recursos, e permitir que zonas danificadas sejam isoladas para que possam ser recuperadas ou restauradas. É necessário que o zoneamento seja objeto de consulta pública, pois para que ele seja eficaz, deve ser aceito por todas as partes interessadas. Destacamos que ele apresenta especial importância para as Unidades de Uso Sustentável, uma vez que determina os limites das atividades permitidas dentro da área e estabelece os padrões de uso.<sup>47</sup>

Observamos que o envolvimento da comunidade interessada na elaboração do Plano de Manejo é essencial, pois assegura o consenso sobre os objetivos do plano e possibilita uma maior cooperação entre as partes para alcançar tais objetivos. Neste sentido, através de um estudo elaborado com o propósito de analisar os benefícios da gestão participativa para a conservação da biodiversidade, Young *et al.*<sup>48</sup> concluíram que o envolvimento da população no processo de elaboração e implementação dos planos de manejo aumentou a confiança entre as partes envolvidas e fortaleceu o processo de aprendizado. Segundo os autores, o envolvimento das partes interessadas aumentou seu empenho em conservar a biodiversidade.

Cabe destacar que o planejamento da gestão de uma determinada área é um processo e não apenas um evento, não se resumindo à elaboração do Plano de Manejo. Para se realizar uma boa gestão, é necessário que haja monitoramento constante sobre a eficácia do plano e a adaptação deste a condições mutáveis,

47 THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. *Guidelines of Management Planning of Protected Areas*. Gland: IUCN, 2003.

48 YOUNG *et al.* Does stakeholder involvement really benefit biodiversity conservation? *Biological Conservation*, London, v. 158, p. 359-370, Feb. 2013.



com a construção de indicadores que avaliem a sustentabilidade do uso dos recursos naturais.<sup>49</sup>

## 4 Conclusão

Ao longo deste trabalho, pudemos observar a importância da criação de áreas ambientalmente protegidas que permitem a ocupação humana e o uso sustentável dos recursos naturais, compreensão que figura como consequência da superação conceitual do modelo de “natureza intocada”, que relevava o papel interventivo da cultura humana na natureza.

O surgimento da noção de sustentabilidade veio a coroar esse processo de modificação da relação entre o cidadão e a natureza. Tal critério normativo revelou-se útil à construção de um juízo crítico sobre as bases da produção, ponto de partida para a edificação de uma nova ordem econômica mais coerente com as necessidades atuais. A natureza, à luz desse modelo, assume um papel de bem essencial ao progresso das sociedades, em perfeita sintonia com o desenvolvimento das democracias e a solidificação dos direitos humanos.

Em face dessa nova compreensão, o uso dos recursos naturais no contexto da sociedade complexa revelar-se-á adequado quando garantir a qualidade de vida das gerações humanas do presente e do futuro, objetivo que poderá ser logrado com a harmonização entres os componentes ambiental, econômico e social, desencadeada em um fértil ambiente democrático onde a participação da comunidade ganha permanente prestígio.

Nesse contexto, a integração da população ao processo decisório revela-se como fundamental para o êxito da compreensão de uso sustentável da biodiversidade, dado que a própria sobrevivência dos povos tradicionais em áreas ambientalmente relevantes depende da qualidade e quantidade dos recursos naturais. Assim, a colaboração das populações locais permite a difusão de conhecimento técnico e empírico, além de propiciar uma relação de confiança entre os atores envolvidos.

No Brasil, assume grande importância a Lei 9.985/2000 que estabeleceu

---

49 THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. *Guidelines of Management Planning of Protected Areas*. Gland: IUCN, 2003.

o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, consolidando aquelas de uso sustentável, a fim de diminuir o conflito entre objetivos preservacionistas e conservacionistas. A referida lei insere a obrigatoriedade de confecção de um “Plano de Manejo”, documento técnico que deve prescrever as normas para o uso da área e de seus recursos naturais, de modo a promover um equilíbrio entre o uso e a proteção da biodiversidade. Tal instrumento deve estabelecer indicadores que avaliem se o uso dos recursos naturais é feito de maneira sustentável, de modo a permitir o constante monitoramento.

## Referências

- ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade; TALBOT, Virginia (Org.). Conselhos Gestores de Unidades de Conservação Federais. Rio de Janeiro: ICMBIO, 2014.
- BENSUSAN, Nurit. Conservação da biodiversidade em áreas protegidas. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- BIGNOLI et al. Protected Planet Report 2014. Cambridge: UNEP-WCMC, 2014. Disponível em <[http://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/protected\\_planet\\_report.pdf](http://wdpa.s3.amazonaws.com/WPC2014/protected_planet_report.pdf)>. Acesso em: 05 abr. 2015.
- BOULDING, Kenneth E. What do we want to sustain? Environmentalism and human evaluations. In: REDCLIFT, Michael (Ed.). Sustainability: critical concepts in the social sciences. Londres: Routledge, 2005. v. 2. p. 154-164.
- BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015
- BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. A Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB. Brasil: MMA, 2000. (Biodiversidade, 2). Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dpg/\\_arquivos/cdbport.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dpg/_arquivos/cdbport.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015
- COLLOMB, Jean-Daniel. John Muir, ecologie et parcs nationaux. Paris: Presses Universitaires de Bordeaux, 2013.
- DESENVOLVIMENTO Sustentável. Disponível em: <<http://www.agenda21-ourique.com/pt/go/desenvolvimento-sustentavel>>. Acesso em: 10 abr. 2015.
- FOLADORI, Guilherme. Avanços e limites da sustentabilidade social. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 102, p. 103-113, jan./jul. 2002.
- GRAFTON et al. A dictionary of environmental economics, science, and policy. Cheltenham: E. Elgar, 2001.

KOTSAKIS, Andreas. Community participation in biodiversity conservation: emerging localities of tension. In: PERRY-KESSARIS, Amanda (Ed.). *Law in the pursuit of development: principles into practice?* Routledge: Oxon, 2010. p. 131-145.

LEFF, Henrique. *Saber ambiental, sustentabilidade, racionalidade, complexidade e poder*. Petropolis: Vozes, 2001.

LEUZINGER, Marcia Dieguez. Uso público em unidades de conservação. In: CONGRESSO DE DIREITO AMBIENTAL DA PUC-RIO, 1., 2010, Rio de Janeiro. Disponível em: <[http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo\\_OL\\_6.pdf](http://www.uff.br/var/www/htdocs/usopublico/images/Artigos/2013/Artigo_OL_6.pdf)> Acesso em: 05 abr. 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.

MEDEIROS, Rodrigo. Evolução das tipologias e categorias de áreas protegidas no Brasil. *Ambiente & Sociedade, Cidade*, v. 9, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/0D/asoc/v9n1/a03v9n1.pdf>>. Acesso em: 10 abr. 2015.

MILARE, Edis. *Direito do ambiente*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

OST, François. *A natureza à margem da lei: a ecologia à prova do direito*. Paris: La Découverte, 1995.

PALMIERI, Roberto; VERISSIMO, Adalberto. *Conselhos de Unidades de Conservação: guia sobre sua criação e seu funcionamento*. Piracicaba: Imaflora, 2009. Disponível em: <[http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/3428/Livro\\_Consehos-de-Unidades-de-Conserva%C3%A7%C3%A3o-%20guia-sobre-sua-cria%C3%A7%C3%A3o-e-seu-funcionamento-Imaflora-IMAZON.pdf?sequence=1&isAllowed=>](http://www.bibliotecaflorestal.ufv.br/bitstream/handle/123456789/3428/Livro_Consehos-de-Unidades-de-Conserva%C3%A7%C3%A3o-%20guia-sobre-sua-cria%C3%A7%C3%A3o-e-seu-funcionamento-Imaflora-IMAZON.pdf?sequence=1&isAllowed=>)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

QUEIROZ, Helder L.; PERALTA, Nelissa. Reserva de desenvolvimento sustentável: manejo integrado dos recursos naturais e gestão participativa. In: BECKER et al (Org.). *Dimensões humanas da biodiversidade*. Petropolis: Vozes, 2006. p. 447-476. Disponível em: <[http://mamiraua.org/cms/content/public/documents/publicacao/93b463dd-b86a-4346-bda3-b0ff95663c17\\_livro.2%20QUEIROZ.pdf](http://mamiraua.org/cms/content/public/documents/publicacao/93b463dd-b86a-4346-bda3-b0ff95663c17_livro.2%20QUEIROZ.pdf)>. Acesso em 10 abr. 2015.

SANTOS et al. Gestão participativa em unidades de conservação: uma breve análise do Amapá. *Enciclopédia Biosfera, Goiânia*, v. 9, n. 17, p. 3527-3547, 2013. Disponível em: <<http://www.conhecer.org.br/enciclop/2013b/MULTIDISCIPLINAR/gestao%20participativa.pdf>> Acesso em: 05 abr. 2015.

SILVA, Solange Teles da; LEUZINGER, Marcia. Conservação da biodiversidade e da conectividade no direito brasileiro. In: HAVRVEY et al (Org.). *The legal aspects of connectivity conservation: case studies*. Suíça: IUCN, 2013 p. 23-72. Disponível em: <<http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=2151&context=lhapapers>>. Acesso em: 05 abr. 2015.

TAYRA, Flavio. Capital natural e graus de sustentabilidade: visões só mundo e objetivos conflitantes. *Pensamento e Realidade*, n. 19, p. 100-118, 2006.

THOMAS, Lee; MIDDLETON, Julie. *Guidelines of Management Planning of Protected Areas*. Gland: IUCN, 2003.

VAN DEN BERGH, Jeroen C. J. M. Ecological economics and sustainable development. Cheltenham: E. Elgar, 1996.

WINTER, Gerd. Ecological proportionality: An emerging principle of law for nature? In: VOIGT, Christina (Ed.). Rule of law for nature: new dimensions and ideas in environmental law. Cambridge: Cambridge University, 2013. p. 111-129.

YOUNG et al. Does stakeholder involvement really benefit biodiversity conservation? Biological Conservation, London, v. 158, p. 359-370, Feb. 2013.



# ITATIAIA, O PRIMEIRO PARQUE NACIONAL BRASILEIRO: IMPRESSÕES DE VIAGEM E REFLEXÕES

José Luiz de Andrade Franco<sup>1</sup>

José Augusto Drummond<sup>2</sup>

Vivian da Silva Braz<sup>3</sup>

Cristiane Gomes Barreto<sup>4</sup>

## 1 Introdução

O objetivo deste texto é elaborar uma reflexão sobre o Parque Nacional do Itatiaia, com base em pesquisa bibliográfica, fontes primárias e trabalho de campo (realizado no ano de 2010) para a revisão do plano de manejo dessa unidade de conservação. Trata-se de uma reflexão feita a partir da compreensão do contexto e do local em que o parque foi criado e de aspectos da sua história, sobre os motivos pelos quais o Itatiaia, primeiro parque nacional brasileiro, até hoje não se tornou um modelo de gestão a ser replicado em outros parques nacionais.

O artigo indica as potencialidades do Parque Nacional do Itatiaia (PNI) e os problemas, antigos e novos, com os quais se deparam os seus gestores. Embora não sejam poucos os conflitos e as dificuldades, o PNI, além de uma localização privilegiada para a visitação e a realização de pesquisas científicas, conta ainda com uma rica biodiversidade e paisagens belas e únicas. É um remanescente da Mata Atlântica que merece uma disposição firme para a resolução dos entraves a sua boa gestão e para o aproveitamento das inúmeras oportunidades que o PNI oferece.

## 2 A criação do Parque Nacional do Itatiaia

O Parque Nacional do Itatiaia (PNI) foi criado pelo Decreto Federal 1.713, de 14 de junho de 1937. Foi o primeiro parque nacional brasileiro. Esta categoria

---

1 (CDS e História/UnB)

2 (CDS/UnB)

3 (CDS/UnB)

4 (CDS/UnB)

de área protegida tinha sido prevista no ainda recente Código Florestal de 1934 (Decreto nº 23.793, de 23 de janeiro de 1934). Foi o Conselho Florestal Federal, também criado a partir do citado código, que indicou o local que passou a merecer o *status* de parque nacional. O decreto de criação do PNI se baseava no conhecimento da região por cientistas e funcionários do Ministério da Agricultura (especialmente aqueles lotados no Jardim Botânico do Rio de Janeiro) e do Museu Nacional do Rio de Janeiro. Lá se localizava uma estação biológica, mencionada no decreto de criação do PNI como antecedente e justificativa para o estabelecimento do parque nacional.<sup>5</sup>

A primeira proposta para a criação de parques nacionais no Brasil foi feita, em 1876, pelo engenheiro André Rebouças (1838-1898), apenas quatro anos após ter sido criado o Parque Nacional de Yellowstone, nos Estados Unidos da América, o primeiro no mundo. Ele sugeriu a criação de dois parques nacionais: um na região do Guaira, nos *canyons* do rio Paraná, chamados de Sete Quedas, e outro no Araguaia, na ilha do Bananal. A intenção era preservar um patrimônio natural de valor inestimável e atrair visitantes ricos para visitá-lo.<sup>6</sup>

Rebouças esteve na Serra da Mantiqueira, em 1878, nas imediações do futuro PNI, acompanhado de seus alunos da Escola Politécnica do Rio de Janeiro, oportunidade em que defendeu o convívio e a contemplação da natureza como atividades fundamentais para o bem-estar físico e mental do ser humano. Em conferência realizada na Sociedade de Geografia do Rio de Janeiro, em 1913, o naturalista austríaco Josef Hubmayer (1861-1932) defendeu o estabelecimento de um parque nacional em Itatiaia, tendo em vista o inesgotável potencial da área para a pesquisa científica, a conveniência de sua localização entre os centros

---

5 BARROS, Wanderbilt Duarte de. *Parques Nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1952; PÁDUA, Maria Tereza Jorge; COIMBRA FILHO, Ademar. *Os Parques Nacionais do Brasil*. Madrid: INCAFO, 1979; DRUMMOND, José Augusto. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 1997; FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil: anos 1920-1940*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009

6 REBOUÇAS, André. Excursão ao Salto da Guayra ou Sete Quedas pelo capitão Nestor Borba. *Revista Trimensal do IHGB*, Rio de Janeiro, t. 61, p. 1, p. 65-87, jan./jun. 1898; DEAN, Warren. *A ferro e fogo: história e devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Cia das Letras, 1996; PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004; FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil: anos 1920-1940*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

mais populosos do país, e as opções de lazer oferecidas. Estavam presentes na conferência e apoiaram a proposta o Barão Homem de Melo (Francisco Inácio Marcondes Homem de Melo, 1837-1918), o geólogo norte-americano Orville Derby (1851-1915) e o botânico sueco Alberto Loefgren (1854-1918), cientistas reconhecidos e que haviam visitado e realizado estudos no local.<sup>7</sup>

Em 1914, terras antes destinadas à formação de núcleos coloniais agrícolas foram concedidas pelo governo federal ao Jardim Botânico do Rio de Janeiro. Foi estabelecida primeiro uma área de reserva florestal em Itatiaia; mais tarde, foi criada, em 1927, a citada Estação Biológica do Itatiaia, administrada pelo Jardim Botânico do Rio de Janeiro. A ideia de criação de um parque nacional, no entanto, persistiu. O botânico Alberto José Sampaio (1881-1946), em 1931, enviou uma nova proposta ao governo nesse sentido. Em 1937, o PNI foi decretado pelo Presidente Getúlio Vargas, com uma área de 11.943 hectares. O decreto aponta como justificativa para a criação do parque a existência de florestas primitivas “inteiramente distintas de outras florestas de montanha no Brasil”, o que demonstrava a preocupação com a questão da raridade ecológica nesse momento de nascimento das modernas políticas ambientais brasileiras. O decreto menciona também a necessidade de atrair turistas nacionais e estrangeiros, o que denota a intenção de promover a visitação e o lazer. Portanto, as finalidades científicas e recreativas do Itatiaia foram afirmadas claramente no ato de sua criação.<sup>8</sup>

Em 1946, o governo federal criou, pelo Decreto nº 22.287, de 16 de Dezembro de 1946, uma Floresta Protetora da União ao longo dos limites ocidentais do PNI, aparentemente para funcionar como uma zona de transição entre as terras de particulares e a área protegida pelo parque. Com base em recomendação feita no seu primeiro plano de manejo, publicado em 1982, o PNI foi ampliado, por meio do Decreto Federal nº 87.586, de 20 de setembro de 1982. Foram incorporadas, sobretudo, áreas de terras devolutas de Minas Gerais, cobertas por

7 REBOUÇAS, André. Excursão ao Salto da Guayra ou Sete Quedas pelo capitão Nestor Borba. *Revista Trimensal do IHGB*, Rio de Janeiro, t. 61, p. 1, p. 65-87, jan./jun. 1898; BARROS, Wanderbilt Duarte de. *Parques Nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1952; PÁDUA, Maria Tereza Jorge; COIMBRA FILHO, Ademar. *Os Parques Nacionais do Brasil*. Madrid: INCAFO, 1979.

8 SERRANO, Célia Maria de Toledo. *A invenção do Itatiaia*. 1993. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1993; PÁDUA, Maria Tereza Jorge; COIMBRA FILHO, Ademar. *Os Parques Nacionais do Brasil*. Madrid: INCAFO, 1979.



campos e florestas de altitude. Com a ampliação, o PNI passou a ter os seus atuais 28.155 hectares, que abrangem terras dos municípios de Itatiaia e Resende, no Estado do Rio de Janeiro, e Itamonte e Bocaina de Minas, no Estado de Minas Gerais.<sup>9</sup>

## 2.1 Antes do Parque Nacional

Os primeiros grupos humanos registrados a ocupar ou usar a região onde se localiza o PNI pertenciam à etnia dos índios Puri, também conhecidos como Timburibá – nome de uma árvore que os Puri identificavam a distâncias consideráveis. Pelo menos durante algumas centenas de anos antes de 1500, eles viveram nas altitudes mais baixas do vale do rio Paraíba do Sul. Existiam grandes concentrações deles em aldeias localizadas onde estão as atuais cidades de Lorena e Queluz, em São Paulo, e Resende, no Rio de Janeiro. Itatiaia é um nome da língua Puri, que significa “pedra cheia de picos” ou “pedra pontiaguda”. O nome descreve bem o que os nativos viam à distância quando olhavam para aquela parte da Serra da Mantiqueira.<sup>10</sup>

A Serra da Mantiqueira começou a ser explorada pelos portugueses e seus descendentes já a partir de fins do século XVI, quando se iniciou o movimento das bandeiras. De São Paulo partia uma trilha bandeirante, que seguia pelo vale do rio Paraíba do Sul, em direção ao norte, acompanhando as franjas da serra. Os bandeirantes andavam à procura de riquezas minerais (ouro, prata ou pedras preciosas), que acreditavam existir nas imponentes montanhas. Frustrados quanto a essa expectativa, a trilha passou a ser usada, sobretudo, para transportar escravos indígenas aprisionados pelos paulistas no sul e vendidos em outras regiões. Quando as jazidas de ouro das Minas Gerais foram descobertas, em fins do século XVII, a região de Itatiaia capitalizou a sua condição de ponto de passagem para o interior da colônia. O maciço do Itatiaia estava situado entre as principais regiões mineradoras e os portos de Parati e Angra dos Reis, usados

9 DRUMMOND, José Augusto. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 1997. TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007

10 SCARAMELLA, Giovani. Puri or not puri? That's the question! *Ciência e tecnologia*, Rio de Janeiro, v.11, n. 3, p. 77-97, dez. 2011; TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007.

para o embarque de ouro para a Europa.<sup>11</sup>

Uma parcela significativa da Serra de Itatiaia foi doada ao sertanista Garcia Rodrigues Paes Leme (1660-1738), em 1715, como uma enorme sesmaria. No entanto, a ocupação permanente só começou em 1744, quando a expedição do bandeirante Simão da Cunha Gago (1694-1752) partiu de Aiuruoca em busca de novas minas de ouro nas partes mais altas da Serra da Mantiqueira. Novamente, a expectativa de encontrar ouro não se confirmou. A expedição abriu uma trilha usada por tropas de burros que atravessavam a serra e estabeleceu um ponto de parada e repouso no fundo do vale do rio Paraíba do Sul, o povoado de Nossa Senhora do Campo Alegre da Paraíba Nova, próximo da atual cidade de Resende. Resende nasceu, portanto, como um dos vários pontos de parada e apoio das tropas de burros que passavam pela Serra da Mantiqueira.<sup>12</sup>

Com a chegada do colonizador europeu e os seus primeiros movimentos de ocupação permanente, os nativos Puri foram rapidamente escravizados, dispersados ou expulsos da região. Poucos sobreviveram à perseguição dos brancos. O declínio geral da mineração, em torno de 1780, fez da região de Resende, que contava com alguma infraestrutura e com ligação permanente com o litoral, uma opção conveniente para instalação de ex-donos e ex-moradores da região mineradora interessados em investir em fazendas. Já em 1780, algumas mudas de café tinham sido introduzidas experimentalmente no Município de Vassouras, RJ. Em 1802, havia cafezais suficientemente importantes para serem citados em contratos comerciais e de arrendamento, inventários e testamentos. Resende esteve assim na vanguarda da cafeicultura do vale do Paraíba do Sul, pois sabemos que na própria área pioneira dos grandes cafezais brasileiros, a cidade do Rio de Janeiro, as primeiras grandes fazendas datam de 1780.<sup>13</sup>

11 SERRANO, Célia Maria de Toledo. *A invenção do Itatiaia*. 1993. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1993; DRUMMOND, José Augusto. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 1997; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

12 VIEIRA, Wilson. *Apogeu e decadência da cafeicultura fluminense: 1860-1930*. 2000. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000; WHATELY, Maria Celina. *O café em Resende no século XIX*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1987

13 VALVERDE, Orlando. A fazenda de café escravocrata, no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: v. 29, n. 1, p. 37-81, jan./mar. 1967; VIEIRA, Wilson. *Apogeu e decadên-*

O breve ciclo de crescimento e crise da economia cafeeira na região de Resende pode ser expresso em cifras e datas. Em 1842, cerca de 400 fazendas produziram 200 mil arrobas de café. O pico ocorreu em 1852, quando 413 fazendas produziram 800 mil arrobas. Já em 1860, o mesmo número de fazendas produziu apenas 200 mil arrobas, retrocedendo ao nível de 1842. Problemas como o solo degradado, a elevação do preço dos escravos, a escassez de mão de obra e os ataques de uma “praga” conhecida popularmente como “mariposa-branca” causaram o declínio da produção cafeeira. No final do século XIX, a decadência da cafeicultura no vale do Paraíba do Sul estava consumada. Muitos cafeicultores se mudaram, em busca de áreas virgens apropriadas para novas fazendas de café e ocuparam o Planalto Noroeste de São Paulo. Ao se estabelecerem em locais tão distantes como Ribeirão Preto, os cafeicultores levaram as suas famílias, capitais, equipamentos e trabalhadores qualificados.<sup>14</sup>

Com a decadência da produtividade e da produção dos cafezais, as plantações de *Coffea arabica* foram rapidamente convertidas em pastagens para receber a pecuária leiteira. Em 1891, o Barão de Bananal - Luís da Rocha Miranda Sobrinho (1836-1915) - fundou a Companhia Centros Pastoris do Brasil, com sede na cidade do Rio de Janeiro. Era uma cooperativa que visava agrupar os produtores de leite do vale do Paraíba do Sul e que, em 1905, empregava mais de 200 funcionários<sup>15</sup>. Nesse mesmo ano, em Campo Belo, estavam o maior exportador de manteiga e o segundo maior exportador de leite de todo o Rio de Janeiro. Já em 1906, a região de Resende produzia significativos 33% do leite do estado do Rio. Dessa forma, dobrando-se ao drástico empobrecimento de seus solos, Resende aproveitou-se do seu contato ferroviário com os mercados consu-

---

*cia da cafeicultura fluminense: 1860-1930*. 2000. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000; LIMA, Fábio José Martins de. *Tradição e modernidade no percurso do arquiteto Ângelo Murgel: Parque Nacional do Itatiaia e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, dois projetos urbanísticos*. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 11, 2003

14 VALVERDE, Orlando . A fazenda de café escravocrata, no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: v. 29, n. 1, p. 37-81, jan./mar. 1967; DRUMMOND, José Augusto. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 1997; VIEIRA, Wilson. *Apogeu e decadência da cafeicultura fluminense: 1860-1930*. 2000. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000; LIMA, Roberto Guião de Souza. O Ciclo do Café Vale-paraibano. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, p. 237-262, 2003.

15 LIMA, Roberto Guião de Souza. O Ciclo do Café Vale-paraibano. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, p. 237-262, 2003.

midores dos estados do Rio de Janeiro e São Paulo e transformou os seus decadentes cafezais em pastos de baixa qualidade. Mas, foram as terras abandonadas ou não desmatadas nas fraldas da Mantiqueira, em Resende e nos municípios mineiros próximos, com as suas capoeiras e florestas nativas, que deram a base territorial e ecológica do futuro PNI.<sup>16</sup>

Os impactos da presença humana nas terras do futuro PNI ou próximas a ele, no entanto, ainda não haviam chegado ao fim. Um projeto de colonização, relativamente tardio, de responsabilidade do governo federal, afetou terras depois incorporadas ao parque. Entre 1908 e 1918, os Núcleos Coloniais de Itatiaia e Visconde de Mauá atraíram algumas centenas de famílias de imigrantes estrangeiros para desenvolver “culturas de pequena escala” exatamente nas íngremes encostas da Mantiqueira, onde se concentravam as poucas terras “virgens” da região de Resende. Os colonos foram estimulados por técnicos governamentais a desmatar extensamente as encostas entre as altitudes de 700 e 1200 metros, onde muitas florestas nativas tinham sido poupadas pela cafeicultura, devido aos terrenos acidentados e às geadas frequentes, para criar pomares de árvores frutíferas de origem temperada. O projeto de colonização fracassou, mas muitos imigrantes mantiveram a propriedade dos seus lotes. Uma boa parte dos lotes da colônia do Itatiaia foi comprada pelo governo federal, por sugestão do botânico Alberto Loefgren, um dos proponentes originais do PNI. Alguns desses lotes existem até hoje, como propriedades privadas situadas dentro do parque.<sup>17</sup>

Outro tipo de uso humano, muito menos impactante, tornou conhecido e deu fama científica para a área do PNI. Numerosos naturalistas estrangeiros e brasileiros exploraram e coletaram espécimes na área atual do PNI. Como vimos, o Jardim Botânico do Rio de Janeiro manteve uma estação biológica em

- 
- 16 TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007; SERRANO, Célia Maria de Toledo. *A invenção do Itatiaia*. 1993. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1993.
- 17 DRUMMOND, José Augusto. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 1997; WHATELY, Maria Celina; LANFREDI, Marlene. *Imigrantes em Resende: o núcleo colonial Visconde de Mauá, 1908-1916*. 2. ed. Resende: Lanfedi Projetos, 2001; COSTA, Antônio Carlos da. *Nossa história: Visconde de Mauá, de núcleo de imigrantes a estância turística*. Rio de Janeiro: Irmãos Drumond, 2010; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomex, 2013.

Itatiaia. Equipes do Jardim Botânico e do Museu Nacional do Rio de Janeiro realizaram expedições científicas regulares à Serra do Itatiaia. O fato de que funcionários e cientistas ligados ao governo federal tinham um conhecimento de primeira mão da área contribuiu muito para que ela fosse selecionada para ser o primeiro parque nacional brasileiro. Esse uso da região para fins de pesquisa científica certamente ajudou a inibir a ocupação humana ostensiva, principalmente nas áreas mais inaccessíveis do futuro PNI, e a desenvolver a consciência de que a região poderia ter outros valores a serem explorados – e preservados – para além do uso direto dos recursos naturais.<sup>18</sup>

Entre os naturalistas mais conhecidos que estiveram na região do PNI, antes da criação do parque, podemos citar Auguste de Saint Hilaire (1779-1853), Friedrich Sellow (1789-1831), Karl Friedrich Philipp von Martius (1794-1868), Johann Baptiste von Spix (1781-1826), Auguste Glazieu (1828-1906), Heinrich von Fernsee (1831-1881), Ernesto Ule (1854-1915), Alberto Loefgren (1854-1918), Per Karl Hjalmar Dusén (1855-1926), Alípio de Miranda Ribeiro (1874-1939), Alberto José Sampaio (1881-1946), Alexandre Curt Brade (1881-1971), e o entomologista tcheco José Francisco Zikan (1881-1949), que chegou ao Brasil em 1923 e dedicou a sua vida a classificar os insetos do Itatiaia. Foram 200.000 espécimes coletadas e 10.000 espécies reconhecidas.<sup>19</sup>

Vale mencionar os aventureiros que iniciaram no Itatiaia, a partir de meados do século XIX, atividades esportivas, contemplativas e até terapêuticas relacionadas com o montanhismo. O mais carismático dentre eles talvez seja o pioneiro José Franklin Massena, o primeiro a escalar o pico das Agulhas Negras (embora não tenha chegado em seu ponto culminante, o Itatiaiaçu), em 1856. Massena era natural de Aiuruoca e havia estudado filosofia, astronomia e matemática na Itália. De volta ao Brasil, trabalhava como engenheiro e, desde 1849,

18 SANTOS, A. A.; ZIKAN, Carlos E. Descrição geral do Parque Nacional do Itatiaia. In: FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *O parque nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: FBDS, 2000. p. 21-30. (Cadernos FBDS, 3).

19 BRADE, Alexandre Curt. A Flora do Parque Nacional do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 5, 1956; PÁDUA, Maria Tereza Jorge; COIMBRA FILHO, Ademar. *Os Parques Nacionais do Brasil*. Madrid: INCAFO, 1979; ÁVILA-PIRES, Fernando Dias de Ávila-Pires; GOUVÊA, Élio. Mamíferos do Parque Nacional do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 9, 1999; CORRÊA, Marcos Sá. *Itatiaia: o caminho das pedras*. São Paulo: Metalivros, 2003; TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007.

junto com os pais e amigos, passou a fazer incursões às montanhas da Mantiqueira. Apaixonado pelo planalto do Itatiaia, Massena anotou de forma detalhada as suas características geológicas e biológicas no texto *Descrições*, que unia prosa científica e apreciação estética. Nas expedições que realizava, o engenheiro tinha por costume levar aparelhos de medição, com os quais procurou fixar a altura das Agulhas Negras, que para ele se era o pico mais alto do Brasil.

Em 1867, registrou a altitude de 2.994,5 metros acima do nível do mar. Hoje, com a sua altura estabelecida em 2.791,55 metros (no Itatiaiaçu), Agulhas Negras é apenas o quinto ponto mais alto do território brasileiro, logo atrás do Pico da Pedra da Mina, também localizado na Serra da Mantiqueira. Embora os atuais instrumentos de medição permitam maior certeza e precisão sobre as altitudes do Itatiaia, nem sempre foi assim. A polêmica sobre se Agulhas Negras era ou não o “teto do Brasil” e sobre a sua altura exata gerou foi duradoura e motivou muitas expedições, como as de Elisée Reclus (1890), Augusto de Vasconcelos (1895) e Louis Cruls (1898).<sup>20</sup>

Outros montanhistas e aventureiros que fizeram história nas altitudes do Itatiaia, ainda antes da criação do PNI, foram José Palmella, em 1888, o romancista Horácio de Carvalho e o seu amigo, o químico José Frederico Borba, em 1898, e Carlos J. Spierling e Oswaldo Leal, os primeiros a escalar a pedra do Itatiaiaçu (ponto culminante do Pico das Agulhas Negras) e o cume das Prateleiras (2.540 metros), respectivamente em 1919 e 1920. A partir da década de 1920, quando o montanhismo começou a se firmar no Brasil como esporte de aventura, a escalada dos picos do Itatiaia se tornou obrigatória para os praticantes da modalidade. Nomes importantes do montanhismo nacional e internacional vêm fazendo, desde então, a fama do Itatiaia.<sup>21</sup>

A visitação e o lazer propriamente turístico também precederam a criação do PNI. Dois exemplos ilustres desse tipo de visitação foram o poeta e diplomata Vinícius de Moraes (1913-1980) e o pintor Alberto da Veiga Guignard (1896-

20 SERRANO, Célia Maria de Toledo. *A invenção do Itatiaia*. 1993. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1993; TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: Sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007.

21 CORRÊA, Marcos Sá. *Itatiaia: o caminho das pedras Itatiaia*. São Paulo: Metalivros, 2003; SERRANO, Célia Maria de Toledo. *A invenção do Itatiaia*. 1993. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1993.

1962). Ambos se hospedavam no Hotel Repouso Itatiaia - atualmente rebatizado como Hotel Donati pelo imigrante alemão Robert Donati – o mais antigo da região, inaugurado em 1931. Desde o início dos anos 1930, tanto Moraes como Guignard passaram longas temporadas no Itatiaia.<sup>22</sup>

Guignard deixou uma herança cultural importante para o PNI no Repouso Itatiaia. Em seus longos períodos de hospedagem, por não ter dinheiro para pagar as despesas, ele retribuía a hospitalidade ilustrando os cardápios do hotel e com pinturas mais duráveis feitas em telas, portas, batentes e janelas. Ficou no atual Hotel Donati um patrimônio que retrata uma boa parte da história de Itatiaia e ajuda a compreender a mudança da paisagem - hoje mais florestada na parte baixa do parque do que no passado.<sup>23</sup>

Situada entre as populosas zonas metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, a área em que o primeiro parque nacional brasileiro foi criado tinha todos os requisitos para ser uma bem sucedida área preservada: fauna e flora exuberantes, com espécies endêmicas e raras, paisagens sublimes e belas, apoio para a realização de pesquisas científicas, atrativos de visitação com fins de apreciação estética, prática de caminhadas e montanhismo, ambiente apropriado para a recuperação da saúde física e mental, esparecimento da alma ou puro e simples lazer.

### 3 O Parque Nacional do Itatiaia

Situado a 22° 15' de latitude sul e 44° 35' de longitude oeste, o PNI compreende dois ambientes distintos, marcados pela topografia agressivamente montanhosa, que varia entre 2.791 m e 400 m sobre o nível do mar. No topo do planalto desse setor da Serra da Mantiqueira destacam-se na paisagem grandes blocos rochosos arredondados e fraturados, além de penhascos e picos, como o das Agulhas Negras e das Prateleiras. O Maciço do Itatiaia é parte do divisor de águas de duas bacias hidrográficas, a do rio Paraíba do Sul e a do rio Grande, um

22 CORRÊA, Marcos Sá. *Itatiaia: o caminho das pedras*. São Paulo: Metalivros, 2003; TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: Sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007.

23 CORRÊA, Marcos Sá. *Itatiaia: o caminho das pedras*. São Paulo: Metalivros, 2003; TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: Sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007.



dos dois formadores do rio Paraná. A rede de drenagem que corre por dentro do PNI em direção a esses dois rios maiores é formada especialmente pelos rios Maromba, Flores, Marimbondo, Aiuruoca e Campos Belos. Na área de encosta até a parte mais baixa do PNI, há várias cachoeiras e poços e a floresta é densa e exuberante, devido à umidade e ao solo espesso e rico em húmus.<sup>24</sup>

Existe no PNI um Museu da Fauna, criado na década de 1950, durante a longa administração de Wanderbilt Duarte de Barros (1916-1997). Barros ultrapassou o papel de diretor do PNI e acabou se tornando uma das figuras mais importantes no campo da conservação da natureza no Brasil. Ajudou a fundar, em 1958, a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza (FBCN) e foi o seu presidente por duas vezes - 1969-1972 e 1987-1990. Em Itatiaia, ele foi chefe de 1943 a 1956. Perambulava pelo PNI inteiro, conhecia a fauna, a flora, as trilhas e a geografia. Fez, estimulou e divulgou a pesquisa científica – com esse objetivo criou o *Boletim do Parque Nacional do Itatiaia*, no início dos anos 1950, cujo conteúdo trata de relevantes contribuições ao conhecimento da flora, fauna, e geologia do PNI. A sua gestão é considerada como exemplar.<sup>25</sup>

Dentre as pesquisas divulgadas no *Boletim* estão os estudos do entomologista J. F. Zikan<sup>26</sup> sobre os insetos, o trabalho do ornitólogo Olivério Pinto (1896-1981), do Departamento de Zoologia da Secretaria de Agricultura de São Paulo, que em 1949 realizou um levantamento da fauna de aves, colaborando ainda na organização de um pequeno museu zoológico<sup>27</sup>, os estudos dos botânicos Per Dusén e Alexandre Curt Brade sobre a flora<sup>28</sup> e, mais recentemente, um estudo

---

24 SANTOS, A. A.; ZIKAN, Carlos E. Descrição geral do Parque Nacional do Itatiaia. In: FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *O parque nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: FBDS, 2000. p. 21-30. (Cadernos FBDS, 3).

25 BARROS, Wanderbilt Duarte de. *Parques Nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1952; CORRÊA, Marcos Sá. *Itatiaia: o caminho das pedras*. São Paulo: Metelivros, 2003; FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. *Textos de História*, Brasília, v. 17, n. 1, p. 59-84, 2009.

26 ZIKAN, José Francisco. O gênero *Mischocyttarus* Saussure, (Hymenoptera, Vespidae), com a descrição de 82 espécies novas. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 1, 1949

27 PINTO, Olivério. Aves do Itatiaia: lista remissiva e novas achegas à avifauna da região. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 3, 1954.

28 DUSEN, Pér Karl Hjalmar. Contribuições para a Flora do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 4. 1955; BRADE, Alexandre Curt. A Flora do Parque Nacional do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 5, 1956.



sobre os mamíferos, de Fernando de Ávila-Pires e Élio Gouvêa.<sup>29</sup> Ainda hoje, o *Boletim* continua a ser publicado e é uma importante fonte de referência e divulgação sobre a biodiversidade do PNI.

As atividades de pesquisa, fortemente estimuladas durante a gestão de Barros, prosseguem firmes até hoje. Élio Gouvêa (1924-1999), que em 1944 se tornou funcionário do parque e mais tarde se formou em biologia, veio a ser um dos principais pesquisadores da fauna e da flora do PNI. Deve-se a ele uma parcela dos esforços que fizeram do Itatiaia um espaço privilegiado para a pesquisa científica. Embora haja muito a ser pesquisado, ainda e sempre, o fato de o PNI se localizar próximo de universidades e centros de pesquisa importantes, como o Museu Nacional e a UFRJ, no Rio de Janeiro, a USP, em São Paulo, e a UFMG, em Belo Horizonte, faz dele o parque nacional que atrai o maior número de pesquisadores no Brasil. Adicionalmente, o PNI é muito procurado por pesquisadores estrangeiros. Há, também, a seu favor, a facilidade de acesso e boas acomodações para pesquisadores.<sup>30</sup>

A parte baixa do PNI conta com uma estrutura de hotéis situados em seu interior. Atualmente, três estão em funcionamento. A visitação da parte alta do PNI é feita principalmente a partir do Abrigo Rebouças (2.350 m), de onde saem as trilhas para os picos das Agulhas Negras, Prateleiras, Pedras da Maçã, da Tartaruga e Sentada, Pedra do Altar e Asa de Hermes, para as nascentes do rio Campo Belo e para a cachoeira das Flores, formada pelo mesmo rio. Desse abrigo saem também trilhas para caminhadas de maior fôlego. Para a cachoeira do Aiuruoca, há uma trilha de 5,3 km, ao longo da qual é possível avistar as formações rochosas chamadas de Ovos da Galinha, Asa de Hermes e Pedra do Altar. Há ainda a Travessia Rebouças-Mauá, que corta o PNI em direção à Visconde de Mauá, distrito de Resende, por 28 km de trilha. Ligando as partes alta e baixa do PNI, ela pode ser percorrida em um dia de caminhada acelerada ou com possibilidade de pernoites no bonito vale do Aiuruoca ou no Rancho do Boiadeiro.<sup>31</sup>

29 ÁVILA-PIRES, Fernando Dias de Ávila-Pires; GOUVÊA, Élio. Mamíferos do Parque Nacional do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 9, 1999 e GOUVÊA, 1999)

30 FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

31 KABASHIMA, Y.; LORENZETTO, A. Relatório sobre a visitação e o uso público no Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque*

O Planalto do Itatiaia se tornou uma importante referência do montanhismo no Brasil, procurado por escaladores e montanhistas nacionais e internacionais.<sup>32</sup> Em 20 de outubro de 1962, foi fundado o GEAN (Grupo Excursionista Agulhas Negras), “uma entidade não governamental, sem fins lucrativos, cujo principal objetivo é difundir o montanhismo e o excursionismo como forma de educação ambiental e lazer; além da realização de ações de utilidade pública” - sediada em Resende – RJ.<sup>33</sup>

#### 4 Conflitos fundiários

Nem só de trilhas, escaladas, banhos de cachoeira e paisagens paradisíacas vive um parque nacional. O PNI já nasceu com um problema crônico, que não é só dele, mas também de boa parte das unidades de conservação de proteção integral brasileiras: a falta de regularização fundiária. O decreto de criação do PNI estabeleceu que:

[...] tendo sido alienados a particulares pequenos lotes de terras encravados nas que foram conservadas na posse e domínio pleno da União, torna-se imprescindível que tais lotes voltem a esse domínio, para que as terras ocupadas pelo Parque não sofram soluções de continuidade prejudicial ao seu objetivo.<sup>34</sup>

O texto do decreto de criação do PNI propalava uma solução definitiva para o problema das propriedades privadas no interior do PNI. Ele previa ainda a reserva de algumas faixas de terra pública para a construção de hotéis para hospedar os visitantes do parque. Porém, logo em seguida, o Decreto-Lei 337, de 16 de março de 1938 - o mesmo que estabeleceu que a administração do PNI fosse, inicialmente, de responsabilidade de uma Comissão do Parque Nacional do Itatiaia, criada no âmbito do Ministério da Agricultura – assumiu uma atitu-

---

*Nacional do Itatiaia*. ICMBio/Ecomek, 2013; INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013.

32 SPANNER, Júlio; Igor SPANNER. *Guia da Região de Itatiaia: escaladas e montanhismo*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012.

33 GRUPO EXCURSIONISTA AGULHAS NEGRAS. *Parque Nacional do Itatiaia*. Disponível em: <<http://www.grupogean.com/index.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

34 BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto n.º 1.713, de 14 de junho de 1937*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1713-14-junho-1937-459921-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

de mais conciliatória em relação aos donos dos lotes de terra remanescentes dos núcleos de colonização de Itatiaia e Visconde de Mauá. Pelo novo regulamento, os lotes podiam ser arrendados para a construção de hotéis e hospedarias destinados a abrigar os visitantes do PNI. Havia a possibilidade, também, de que os lotes fossem permutados por terras fora da área do PNI. Alguns proprietários permaneceram no interior do parque, muitos repassaram os lotes para novos proprietários, e a luta em torno dos direitos de propriedade e de permanência no interior do PNI se acirrou.<sup>35</sup> Mesmo depois de quase 80 anos, a situação fundiária não se resolveu. O mesmo acontece com muitos outros parques nacionais, antigos e recentes.<sup>36</sup>

A situação atual, em alguns setores da parte baixa do PNI, é a de uma ocupação caracterizada pelo turismo de segunda residência: casas de campo, visitadas por seus proprietários, familiares e amigos nos fins de semana, feriados e períodos de férias. A grande maioria dos proprietários não depende desses lotes para o seu sustento. Portanto, continua sendo razoável, embora cara e trabalhosa, a solução de o governo adquirir os lotes. A preservação da biodiversidade e o uso público, objetivos do PNI, devem ser considerados neste caso.<sup>37</sup>

Como ponto positivo, deve ser destacado o fato de que as matas da parte baixa do PNI vêm se recuperando, na medida em que as atividades de agricultura e pecuária se encerraram. A fiscalização, ainda que lacunar, tem sido pelo menos suficiente para garantir a recomposição da floresta, mais vigorosa hoje do que quando da criação do parque. Isto pode ser facilmente observado por intermédio da comparação de fotos e pinturas de paisagens e de relatos mais antigos

---

35 INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: IBDF, 1982; DRUMMOND, José Augusto. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 1997; CORRÊA, Marcos Sá. *Itatiaia: O Caminho das pedras*. São Paulo: Metalivros, 2003; HÜBNER, Daniel Braga; NEFFA, Elza Maria. Parque Nacional do Itatiaia: uma análise contextual. *Reúna*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 41-58, maio/ago. 2010.

36 ROCHA, Leonardo G.M da; GANEM, Roseli Senna; DRUMMOND, José Augusto. Parques nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Londrina, v. 18, n. 36, p. 205-226, 2010

37 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

sobre a região com o panorama atual.<sup>38</sup>

O Plano de Manejo do PNI, que sugeriu a ampliação do parque em sua parte alta como uma parte vital ao seu manejo, recomendou que na parte baixa ele fosse dividido. Os lotes e as casas particulares ficariam dentro do que seria um “parque natural”, enquanto a área ocupada pelos prédios da administração do PNI e as principais atrações, como cachoeiras e trilhas, permaneceriam com o status de parque nacional. Pádua e Coimbra Filho<sup>39</sup> defendiam uma posição semelhante, tanto em relação à exclusão das propriedades privadas de dentro do PNI quanto no que diz respeito à ampliação da unidade.<sup>40</sup>

Há outros problemas relacionados com essas propriedades privadas. Os lotes foram subdivididos e o número de casas cresceu, intensificando os impactos negativos sobre a área. Ainda que se levasse a cabo a divisão em parque nacional e parque natural, reconhecia-se que continuaria a ocorrer a interferência dos lotes privados na administração do PNI, pois os prédios da administração ficariam todos na fronteira com o parque natural e o desenho fragmentado não permitiria que cessassem completamente os conflitos e os efeitos perniciosos da ação antrópica sobre o PNI. Em 2010, estava em curso a implementação de uma política de aquisição de propriedades privadas na parte baixa do parque, com recursos de compensação ambiental. Em 2012, muitos lotes que pertenciam ao antigo núcleo rural já haviam sido adquiridos ou estavam em processo de aquisição, assim como alguns lotes na parte alta e em Visconde de Mauá.<sup>41</sup>

Por outro lado, com a ampliação do PNI, novos conflitos de terra surgiram na sua parte alta, no Planalto do Itatiaia. Eles se tornaram mais perceptíveis a partir de 1987, quando foi realizada a medição dos novos limites do parque e

---

38 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

39 PÁDUA, Maria Tereza Jorge; COIMBRA FILHO, Ademar. *Os Parques Nacionais do Brasil*. Madrid: INCAFO, 1979

40 INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: IBDF, 1982

41 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

uma estrada de terra e a luz elétrica chegaram ao entorno da parte alta ampliada, passando por Vargem Grande, Serra Negra e Fragária. A ocupação dessa área parece remontar ao final do século XIX. Ela é rarefeita e relacionada com uma economia de subsistência, basicamente roças de feijão, milho, batata e fumo. Dos anos 1940 até a década de 1970, houve significativas derrubadas de florestas para a fabricação de carvão vegetal. Hoje as atividades produtivas giram em torno de derivados de leite e de mel. Há uma trilha, que atravessa o PNI e chega a Visconde de Mauá, percorrida semanalmente por homens e mulas, para comercializar a produção leiteira e melífera. Alguns produtores preferem usar os seus automóveis particulares e as estradas. Existem pousadas dentro – como a Pousada dos Lobos – e fora dessa parte alta do PNI, o que demonstra o potencial da região para a visitação turística. As estradas oferecem panoramas belíssimos, embora sejam trafegáveis preferencialmente por veículos com tração nas quatro rodas. Há ainda rios e cachoeiras e possibilidade de caminhadas.<sup>42</sup>

Em entrevistas feitas com moradores locais durante o trabalho de campo para a revisão do Plano de Manejo do PNI, em 2010, foi constatada a existência de 30 a 40 ocupantes de terras dentro dessa parte alta do PNI. Essas terras estão situadas abaixo de 1800 m de altitude e ocupam cerca de 400 hectares. As possibilidades de resolução desse problema de ocupação irregular são (i) abrir mão desses hectares localizados nos limites do parque ou (ii) negociar a indenização justa dos ocupantes.<sup>43</sup>

Os conflitos fundiários e a ocupação da parte alta do PNI assumiram novas feições a partir da abertura de estradas. Por outro lado, a fiscalização e a visita da área pela equipe do PNI se tornaram mais regulares. Moradores têm sido contratados como brigadistas, como guias e para reparos nas trilhas do parque. Há, portanto, um contato maior com a população local. Ela sabe da existência

42 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

43 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

do PNI, das limitações impostas, mas também das potencialidades. Há uma boa disposição para o diálogo.<sup>44</sup>

## 5 Espécies exóticas

Em 1971, uma empresa de produtos alimentícios introduziu trutas - um peixe exótico da família Salmonidae - em sua propriedade próxima dos limites do PNI. Elas acabaram escapando dos criadouros e se espalhando pelos rios da região, que até aquela data eram desprovidos de peixes exóticos. Dentre os impactos negativos que as trutas podem causar, são conhecidos os danos às populações de anfíbios da região, podendo resultar na extinção de populações inteiras. Mais recentemente, nos anos 2000, um criadouro de javali se tornou o caminho da introdução desse animal exótico nas redondezas do parque. O javali já ocupa o interior do PNI e compete diretamente com os porcos silvestres.<sup>45</sup>

A presença de fauna exótica é um problema comum em áreas protegidas, capaz de causar grande estrago à biodiversidade local, especialmente devido à competição com a fauna e flora nativas ou pela disseminação de doenças. É um problema de proporções consideráveis e de difícil solução, e uma das grandes causas de extinção de espécies.<sup>46</sup>

## 6 Impactos da Visitação

Outro aspecto abordado desde o Plano de Manejo de 1982 foi a relação com os visitantes. Ele atribuía alguns problemas que vinham ocorrendo, tais como montanhistas acidentados, excursionistas perdidos e descaracterização de aspectos naturais, à falta de um maior “esforço educativo”. Havia o reconheci-

44 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

45 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; PILLIOD, David S.; PETERSON, Charles R. Local and landscape effects of introduced trout on amphibians in historically fishless watersheds. *Ecosystems*, New Jersey, v. 4, n. 4, p. 322-333, May, 2001.

46 WILSON, Edward O.; LANDO, Isa Mara. *A criação: como salvar a vida na Terra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008

mento de que a visitação crescera de forma acelerada a partir de fins da década de 1970, mas se entendia que a pressão era passível de ser administrada.<sup>47</sup>

Ilustrativo dos problemas com os visitantes foi o incêndio de 2001, no qual dois turistas perdidos nas Prateleiras, ao fazerem uma fogueira, desencadearam um dos maiores incêndios florestais da história do PNI. O acontecimento indicava a necessidade de se discutir o controle sobre a visitação nas trilhas do PNI. Incitou também uma polêmica sobre a importância de investimentos em conhecimentos técnicos e da disponibilidade de pessoal e infraestrutura, além de questionar o tipo de experiência que se pretendia proporcionar ao visitante – trilhas destinadas a excursionistas que querem vivenciar a natureza em seus aspectos mais selvagens, ou trilhas mais curtas e com facilidades, para democratizar o acesso.<sup>48</sup>

## 7 Instrumentos de Gestão

O Plano de Manejo de 1982 foi um dos primeiros do seu tipo a serem elaborados no Brasil. Foi redigido por uma equipe do próprio IBDF (Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal). Procurou seguir de perto o Decreto nº 84.017, de 21 de setembro de 1979, que instituiu o regulamento dos parques nacionais e determinou que os planos de manejo definissem um zoneamento detalhado. O plano contemplou somente a área inicial do PNI. Como no caso de outros parques nacionais que ganharam planos de manejo mais ou menos na mesma época, faltaram recursos financeiros e humanos para a sua implementação. Doze anos depois, em 1994, foi publicado o *Plano de Ação Emergencial*<sup>49</sup> que, frente aos novos desafios que foram surgindo, atualizou o diagnóstico e as propostas de ação para a parte baixa do PNI, visando o seu melhor ordenamento. Com o aumento da visitação, foi constatada a necessidade de um *Plano de Uso Público*<sup>50</sup>, elaborado em 2001. Ele considerou todos os atrativos do PNI,

47 INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: IBDF, 1982

48 NASCIMENTO, Leo. Incêndio no Parque Nacional do Itatiaia. In: PRAÇA, Gustavo; CESAR, Luis Felipe (Org). *O pensamento ambiental: Resende 1980-2001*. Resende: La Salle, 2001.

49 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. *Plano de Ação Emergencial para o Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: MMA/IBAMA, 1994

50 NASCIMENTO, Leo. Incêndio no Parque Nacional do Itatiaia. In: PRAÇA, Gustavo; CESAR,

recomendando que não fossem abertas novas trilhas em curto prazo, mas que o sistema existente fosse avaliado e utilizado de maneira mais eficiente.

Uma análise dos instrumentos de gestão foi consolidada por Ferreira et al.<sup>51</sup> na *Primeira Monitoria e Avaliação do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia - Parte Baixa*. Esse documento direcionou as ações planejadas nos instrumentos anteriores e consolidou novas propostas voltadas para o uso público e para um aproveitamento de espaços e infraestrutura existentes no PNI

Em 2013 foi concluída a revisão do plano de manejo do PNI, com base na metodologia proposta por Galante *et al.*<sup>52</sup> resultando numa atualização das recomendações de gestão e manejo, por meio da avaliação estratégica da unidade. A revisão foi executada por uma parceria entre a empresa Ecomek e o ICMBio.<sup>53</sup>

## 8 No entorno do Parque

O entorno de uma unidade de conservação deve ter o papel de garantir que ela não se torne uma ilha, sobretudo em casos como o do PNI, que tem menos do que 30.000 hectares. Trata-se de um parque pequeno, com território insuficiente para manter populações mínimas viáveis de muitas espécies originalmente encontradas nele. A existência de corredores de biodiversidade e de espaços que possam se caracterizar como uma matriz ecológica permeável a determinadas espécies é um fator de alta importância para a manutenção da diversidade biológica e da representatividade dos ecossistemas. Nesse contexto, o PNI está inserido dentro de um complexo de áreas protegidas denominado Mosaico da Serra da Mantiqueira.<sup>54</sup>

No que diz respeito ao PNI, diversas UCs públicas e particulares que com-

---

Luis Felipe (Org.). *O pensamento ambiental: Resende 1980-2001*. Resende: La Salle, 2001.

51 FERREIRA, Lourdes M. et al. *Primeira monitoria e avaliação do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia* Brasília: ICMBio, 2009

52 FERREIRA, Lourdes M. et al. *Primeira monitoria e avaliação do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia* Brasília: ICMBio, 2009

53 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013

54 LINO, Clayton F.; ALBUQUERQUE, João Lucílio de (Org.). *Mosaicos de unidades de conservação no corredor da Serra do Mar*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, São Paulo. 2007. (Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Série 1: Conservação e Áreas Protegidas; 32).



põem o Mosaico da Mantiqueira asseguram a sua inserção em um emaranhado de unidades de conservação de diferentes tipos e tamanhos. O mosaico traz a possibilidade de manter a conectividade entre os ecossistemas e paisagens protegidos pelo PNI e os demais ecossistemas e paisagens que formam o complexo da Serra da Mantiqueira, uma das maiores e mais importantes cadeias montanhosas do sudeste brasileiro, estendendo-se pelos estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. O nome indígena Mantiqueira, “lugar onde nascem as águas”, é um indicativo das muitas nascentes de cursos de água que nela se originam e abastecem as bacias dos rios Paraná, Verde, Grande, Jaguari, Sapucaí, Sapucaí-Mirim e Paraíba do Sul, entre outras.<sup>55</sup>

A existência de uma fauna mais exigente de espaço vital depende do sucesso da gestão integrada do território do Mosaico da Mantiqueira. Populações viáveis de mamíferos como o muriqui (*Brachyteles arachnoides*), que voltou a ser avistado no PNI, a anta (*Tapirus terrestris*), o lobo guará (*Chrysocyon brachyurus*), a suçuarana (*Puma concolor*) e mesmo a onça pintada (*Panthera onca*), sobre a qual há registros esparsos de avistamento, necessitam de proteção e educação ambiental, para evitar a perseguição direta, e de território suficiente e adequado a sua sobrevivência e reprodução.<sup>56</sup>

O Mosaico da Mantiqueira foi reconhecido por intermédio da Portaria nº 351 do MMA, de 11 de dezembro de 2006. Abrange cerca de 750.000 hectares distribuídos por 39 municípios no Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo. A gestão integrada dele depende do compromisso dos gestores das diversas unidades de conservação e da participação organizada da sociedade civil. Para tanto, foi instituído o conselho consultivo do Mosaico da Mantiqueira, com 35 cadeiras, distribuídas entre os gestores das unidades de conservação e representantes da sociedade civil. O fato de haver uma boa participação da sociedade civil, que se tem feito representar nos diversos conselhos que discutem questões relacio-

55 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013; FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

56 FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

nadas com o meio ambiente e tem se organizado em torno de diversas entidades não governamentais, permite acalantar um otimismo, ainda que moderado, quanto ao sucesso da gestão integrada na Mantiqueira.<sup>57</sup>

Outro aspecto importante a ser considerado no que diz respeito ao entorno do PNI é o desenvolvimento da atividade turística, por causa das possibilidades de valorização dos patrimônios natural e cultural da Serra da Mantiqueira. O turismo no PNI é uma alternativa de atividade geradora de renda que, de maneira sustentável, permite condições dignas de vida e trabalho para ao menos uma parte da população da região do PNI. O turismo tem mostrado potencial para dinamizar a economia da região e, em alguns lugares, ele até já está bem desenvolvido, mas falta um planejamento maior, visando a sustentabilidade ambiental e a integração das localidades por meio de roteiros. Para se alcançar metas sustentáveis, o desenvolvimento do turismo deve ser controlado e não predatório.<sup>58</sup>

Pesquisa científica, educação ambiental, visitação, montanhismo, excursionismo, lazer e saúde física e mental - são muitos os potenciais desenvolvidos e a desenvolver no PNI e no seu entorno. O PNI, apesar de todas as dificuldades enfrentadas, provou o acerto de sua criação. Com mais de três quartos de século, conhecido nacional e internacionalmente, o parque ainda depende da vontade política e administrativa para resolver alguns problemas básicos. Já faz tempo, e ele reúne condições para isso, que o primeiro parque nacional brasileiro merece ser alçado à categoria de modelo de gestão para todos os outros parques criados depois dele.

## Referências

ÁVILA-PIRES, Fernando Dias de Ávila-Pires; GOUVÊA, Élio. Mamíferos do Parque Nacional do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 9, 1999.

BARROS, Wanderbilt Duarte de. *Parques Nacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério da Agricultura, 1952.

---

57 FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013. **p**

58 HÜBNER, Daniel Braga; NEFFA, Elza Maria. Parque Nacional do Itatiaia: uma análise contextual. *Reúna*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 41-58, maio/ago. 2010.

BRADE, Alexandre Curt. A Flora do Parque Nacional do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 5, 1956.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Decreto n.º 1.713, de 14 de junho de 1937*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-1713-14-junho-1937-459921-norma-pe.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. *Plano de Ação Emergencial para o Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: MMA/IBAMA, 1994.

CORREIA, Marcos Sá. *Itatiaia: o caminho das pedras*. São Paulo: Metalivros, 2003.

COSTA, Antônio Carlos da. *Nossa história: Visconde de Mauá, de núcleo de imigrantes a estância turística*. Rio de Janeiro: Irmãos Drumond, 2010.

DEAN, Warren. *A ferro e fogo: história e devastação da Mata Atlântica Brasileira*. São Paulo: Cia das Letras, 1996.

DRUMMOND, José Augusto. *Devastação e preservação ambiental no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UFF, 1997.

DUSEN, Pär Karl Hjalmar. Contribuições para a Flora do Itatiaia. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 4. 1955.

FERREIRA, Lourdes M. et al. *Primeira Monitoria e Avaliação do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2009.

FRANCO, José Luiz de Andrade. Relatório sobre os aspectos culturais e históricos do Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (Org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: ICMBio/Ecomek, 2013.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. O cuidado da natureza: a Fundação Brasileira para a Conservação da Natureza e a experiência conservacionista no Brasil: 1958-1992. *Textos de História*, Brasília, v. 17, n. 1, p. 59-84, 2009a.

FRANCO, José Luiz de Andrade; DRUMMOND, José Augusto. *Proteção à natureza e identidade nacional no Brasil: anos 1920-1940*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2009.

GRUPO EXCURSIONISTA AGULHAS NEGRAS. *Parque Nacional do Itatiaia*. Disponível em: <<http://www.grupogean.com/index.htm>>. Acesso em: 21 nov. 2014.

HÜBNER, Daniel Braga; NEFFA, Elza Maria. Parque Nacional do Itatiaia: uma análise contextual. *Reúna*, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p. 41-58, maio/ago. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DESENVOLVIMENTO FLORESTAL. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: IBDF, 1982.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. Brasília: ICMBio, 2013.

KABASHIMA, Y.; LORENZETTO, A. Relatório sobre a visita e o uso público no Parque Nacional do Itatiaia. In: BARRETO, C. G. (org.). *Revisão do Plano de Manejo do Parque Nacional do Itatiaia*. ICMBio/Ecomek, 2013.

LIMA, Fábio José Martins de. Tradição e modernidade no percurso do arquiteto Ângelo Murgel: Parque Nacional do Itatiaia e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, dois projetos urbanísticos. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 11, 2003.

LIMA, Roberto Guião de Souza. O Ciclo do Café Vale-paraibano. *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 12, p. 237-262, 2003.

LINO, Clayton F.; ALBUQUERQUE, João Lucílio de (Org.). *Mosaicos de unidades de conservação no corredor da Serra do Mar*. São Paulo: Conselho Nacional da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica, São Paulo. 2007. (Cadernos da Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Série 1: Conservação e Áreas Protegidas; 32).

NASCIMENTO, Leo. Incêndio no Parque Nacional do Itatiaia. PRAÇA, Gustavo; CE-SAR, Luis Felipe (Org). *O Pensamento Ambiental: Resende 1980-2001*. Resende: La Salle, 2001.

PÁDUA, José Augusto. *Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888*. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2004.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge; COIMBRA FILHO, Ademar. *Os Parques Nacionais do Brasil*. Madrid: INCAFO, 1979.

PILLIOD, David S.; PETERSON, Charles R. Local and landscape effects of introduced trout on amphibians in historically fishless watersheds. *Ecosystems*, New Jersey, v. 4, n. 4, p. 322-333, May, 2001.

PINTO, Olivério. Aves do Itatiaia: lista remissiva e novas achegas à avifauna da região. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 3, 1954.

REBOUÇAS, André. Excursão ao Salto da Guayra ou Sete Quedas pelo capitão Nestor Borba. *Revista Trimensal do IHGB*, Rio de Janeiro, t. 61, p. 1, p. 65-87, jan./jun. 1898.

ROCHA, Leonardo G M da; GANEM, Roseli Senna; DRUMMOND, José Augusto. Parques nacionais brasileiros: problemas fundiários e alternativas para a sua resolução. *Revista de Sociologia e Política*, Londrina, v. 18 n. 36, p. 205-226, 2010.

SANTOS, A. A.; ZIKAN, Carlos E. Descrição geral do Parque Nacional do Itatiaia. In: FUNDAÇÃO BRASILEIRA PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. *O parque nacional do Itatiaia*. Rio de Janeiro: FBDS, 2000. p. 21-30. (Cadernos FBDS, 3).

SCARAMELLA, Giovani. Puri or not puri? That's the question!. *Ciência e tecnologia*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 77-97, dez. 2011.

SERRANO, Célia Maria de Toledo. *A invenção do Itatiaia*. 1993. 181 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade de Campinas, Campinas, 1993.

SPANNER, Júlio; Igor SPANNER. *Guia da Região de Itatiaia: escaladas e montanhismo*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2012.

TEIXEIRA, Wilson; LINSKER, Roberto (Coord.). *Itatiaia: sentinela das alturas*. São Paulo: Terra Virgem, 2007.

VALVERDE, Orlando. A fazenda de café escravocrata, no Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro: v. 29, n. 1, p. 37-81, jan./mar. 1967.

VIEIRA, Wilson. *Apogeu e decadência da cafeicultura fluminense: 1860-1930*. 2000. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

WHATELY, Maria Celina. *O café em Resende no século XIX*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1987.

WHATELY, Maria Celina; LANFREDI, Marlene. *Imigrantes em Resende: o núcleo colonial Visconde de Mauá, 1908-1916*. 2. ed. Resende: Lanfedi Projetos, 2001.

WILSON, Edward O.; LANDO, Isa Mara. *A criação: como salvar a vida na Terra*. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

ZIKÁN, José Francisco. O gênero *Mischocyttarus* Saussure, (Hymenoptera, Vespidae), com a descrição de 82 espécies novas. *Boletim Parque Nacional do Itatiaia*, Brasília, n. 1, 1949.

# GESTÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO:

## ESTADO DA ARTE E DESAFIOS

Patrícia Faga Iglecias Lemos<sup>1</sup>  
Ana Carolina Corberi Famá Ayoub e Silva<sup>2</sup>

### 1 Introdução

A Constituição Federal de 1988, no art. 225, estabelece regras para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Entre elas, merece destaque a previsão sobre a necessidade de definição, em todas as unidades da Federação, de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção.<sup>3</sup>

O § 4.º do mesmo artigo da CF/1988 qualifica a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional<sup>4</sup>, sujeitando a utilização desses biomas, inclusive quanto ao uso de seus recursos naturais, a condições que assegurem a preservação do ambiente, na forma da lei. Como pudemos apontar<sup>5</sup>, cuida-se de proteção legal com base na noção de bioma, que não coincide com (a bem da verdade extrapola)

- 
- 1 Professora Associada da Faculdade de Direito da USP. Livre-docente, doutora e mestre em Direito. Orientadora dos Cursos de Pós-graduação da FDUSP e do PROCAM – Programa de Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da USP. Pesquisadora-Líder do GEAMA – Grupo de Estudos Aplicados ao Meio Ambiente da Faculdade de Direito da USP ([www.geamausp.com.br](http://www.geamausp.com.br)). Advogada.
  - 2 Doutoranda pelo PROCAM – Programa de Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da USP. Advogada, formada pela Faculdade de Direito da USP. Bióloga e especializada em Gerenciamento Costeiro pela UNESP. Pesquisadora do GEAMA – Grupo de Estudos Aplicados ao Meio Ambiente da Faculdade de Direito da USP ([www.geamausp.com.br](http://www.geamausp.com.br)).
  - 3 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.
  - 4 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.
  - 5 LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 77 e segs. (Elementos do Direito, v. 15).

os limites geográficos dos entes políticos de nossa República Federativa, ideia essa indicativa de um regramento jurídico próprio para cada um dos biomas brasileiros (mesmo que nem todos eles estejam contemplados no texto constitucional). Dessa forma, com base no inc. III do §1.º com o §4.º, ambos do art. 225 da CF/1988, é possível concluir que os biomas podem apresentar, conforme dispuser a legislação infraconstitucional, um *regime especial de proteção ecológica*, configurando, por isso mesmo, espaços territoriais especialmente protegidos em um sentido amplo. Nesse tocante, cumpre registrar que, até o momento, apenas o bioma Mata Atlântica encontra-se disciplinado por lei específica.<sup>6</sup>

As unidades de conservação são espécie de espaço territorial protegido. Sua proteção está prevista na Lei 9.985/2000<sup>7</sup>, que regulamenta o art. 225, §1.º, I, II, III e VII da CF/1988 e institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Referida lei encontra-se regulamentada pelo Decreto Federal 4.340/2002.

O presente texto busca analisar a importância das Unidades de Conservação para a efetiva proteção ao meio ambiente.

## 2 Conceito e componentes

Entende-se por unidade de conservação o “espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sobre regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção.”<sup>8</sup>

Também podem integrar os limites da unidade de conservação, conforme prevê o art. 24 da citada lei, o subsolo e o espaço aéreo sempre que quando influírem na estabilidade do ecossistema. Nesse caso, em relação ao subsolo, é necessário estabelecer os limites da unidade no ato de sua criação. Para as unidades de uso sustentável permite-se o estabelecimento no plano de manejo<sup>9</sup>. Já

6 BRASIL. Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/l11428.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

7 BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

8 Art. 2.º, I, da Lei 9.985/2000. BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

9 Art. 6.º do Dec. 4.340/2002. BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponí-

os limites da unidade em relação ao espaço aéreo devem ser fixados no plano de manejo com embasamento em estudos técnicos realizados pelo órgão gestor da unidade e após consultada a autoridade aeronáutica competente.<sup>10</sup>

Três conceitos da lei merecem destaque: conservação, recuperação e preservação.

“Conservação da natureza” significa “o manejo do uso humano da natureza, compreendendo a preservação, a manutenção, a utilização sustentável, a restauração. “Restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada o mais próximo possível da sua condição original.”<sup>11</sup>

A recuperação envolve a “Restituição de um ecossistema ou de uma população silvestre degradada a uma condição não degradada, que pode ser diferente de sua condição original”<sup>12</sup> do ambiente natural, para que possa produzir o maior benefício, em bases sustentáveis, às atuais gerações, mantendo seu potencial de satisfazer as necessidades e aspirações futuras, e garantindo a sobrevivência dos seres vivos”.

Já a “Preservação” envolve o “conjunto de métodos, procedimentos e políticas que visem a proteção a longo prazo das espécies, habitats e ecossistemas, além da manutenção dos processos ecológicos, prevenindo a simplificação dos sistemas naturais”.

A Lei 9.985/2000 adota tanto a noção de conservação como a de preservação, sendo que a diferença está no nível de proteção nas unidades de proteção integral e nas de uso sustentável.

### **3 Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC)**

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) é constituído pelo conjunto das unidades de conservação federais, estaduais e

---

vel em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

10 Art. 7.º do Dec. 4.340/2002. BRASIL. *Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

11 Art. 2.º, XIV da Lei 9.985/2000. BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

12 Art. 2.º, XIII da Lei 9.985/2000. BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.



municipais (art. 3.º), seus objetivos e diretrizes encontram-se listados nos arts. 4.º e 5.º da Lei 9.985/2000.<sup>13</sup>

O Conama é o órgão consultivo e deliberativo, com atribuições de acompanhar a implementação do sistema, o Ministério do Meio Ambiente *como órgão central*, com a finalidade de coordenar o sistema, bem como o Instituto Chico Mendes e o Ibama (este em caráter supletivo), *em nível federal, e os órgãos estaduais e municipais ambientais como órgãos executores*, com a função de implementar o SNUC, subsidiar propostas de criação de unidades de conservação e administrá-las nas respectivas áreas de atuação.<sup>14</sup>

Nos termos do art. 7.º da Lei, as unidades de conservação dividem-se em dois grupos, cada qual com características específicas: *unidades de proteção integral e unidades de uso sustentável*.<sup>15</sup>

O grupo das unidades de proteção integral é composto por cinco categorias de unidade de conservação (art. 8.º): *Estação Ecológica* (art. 9.º), *Reserva Biológica* (art. 10), *Parque Nacional* (art. 11), *Monumento Natural* (art. 12) e *Refúgio da Vida Silvestre* (art. 13).<sup>16</sup>

O objetivo básico das *unidades de uso sustentável* é compatibilizar a conservação da natureza com o *uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais* (art. 7.º, §2.º).<sup>17</sup>

Uso sustentável corresponde, nos termos do art. 2.º, XI da Lei 9.985/2000, à “exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável”.<sup>18</sup>

Há sete categorias de unidades de conversação de uso sustentável (art. 14):

13 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

14 LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. (Elementos do Direito, v. 15). p. 81 e segs.

15 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

16 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

17 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

18 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

*Área de Proteção Ambiental* (art. 15), *Área de Relevante Interesse Ecológico* (art. 16), *Floresta Nacional* (art. 17), *Reserva Extrativista* (art. 18), *Reserva da Fauna* (art. 19), *Reserva de Desenvolvimento Sustentável* (art. 20) e *Reserva Particular do Patrimônio Natural* (art. 21).<sup>19</sup>

As unidades de conservação são *criadas por ato do Poder Público*. Na prática, por meio de lei formal ou por decreto do Poder Executivo.

Sobre a **possibilidade** de criação de unidade de conservação por meio de **decreto**<sup>20</sup>: “[a] criação de reserva ambiental faz-se mediante ato administrativo”. Adicionalmente, no sentido de **não haver ilegalidade na criação de mais de um tipo de unidade de conservação a partir de um único procedimento administrativo**<sup>21</sup>. (Grifo nosso)

É importante destacar que a criação de uma unidade de conservação deve ser obrigatoriamente *precedida de estudos técnicos e de consulta pública* que permitam identificar a localização, a dimensão e os limites mais adequados para a unidade (art. 22, § 2.º)<sup>22</sup>. Com isso, busca-se analisar a necessidade de criação da unidade de conservação, bem como os benefícios ambientais da sua criação.

Tanto o seu papel é relevante que a *supressão* de uma unidade de conservação, bem como sua *desafetação* ou *redução* de seus limites espaciais dependem da edição de *lei em sentido formal* específica para essas finalidades, conforme expressamente determinado pelo art. 225, § 1.º, III da CF/1988<sup>23</sup> e do art. 22, §

19 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

20 Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 26064 DF*. Tribunal Pleno. Impetrante: Companhia Florestal Guapiara. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 29 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14779523/mandado-de-seguranca-ms-26064-df-stf>>. Acesso em: 10 ago. 2015. No mesmo sentido, cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 25284 DF*. Tribunal Pleno. Impetrante: Davi Resende Soares e Outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 17 de junho de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15668055/mandado-de-seguranca-ms-25284-df>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

21 Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 25347 DF*. Tribunal Pleno. Impetrante: Associação dos Agricultores da Colônia Fernando Velasco. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 17 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8343868/mandado-de-seguranca-ms-25347-df>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

22 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

23 BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>.

7.º da Lei 9.985/2000.<sup>24</sup>

O art. 22-A, § 2.º, da Lei 9.985/2000, permite ao Poder Público a decretação de *limitações administrativas provisórias*, pelo prazo máximo e improrrogável de 7 (sete) meses, ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental, excetuadas as atividades agropecuárias e obras públicas licenciadas<sup>25</sup>, *para a realização de estudos com vistas à criação de unidade de conservação*, sempre que, a critério do órgão ambiental, houver risco de dano grave aos recursos naturais existentes na área que se pretende transformar em unidade de conservação.<sup>26</sup>

## 4 Gestão das Unidades de Conservação

Nos termos do art. 30 da Lei do SNUC, regulamentado pelos arts. 21 a 24 do Dec. 4.340/2002, permite-se a gestão compartilhada das unidades de conservação por *organizações da sociedade civil de interesse público* (OSCIPs)<sup>27</sup> com objetivos afins aos da unidade, mediante instrumento a ser firmado com o órgão responsável por sua gestão nos termos da Lei 9.790/1999.

No Estado de São Paulo, o Decreto Estadual 48.766/2004 institui o Programa de Gestão Compartilhada de Unidades de Conservação do Estado de São Paulo por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs.<sup>28</sup>

Quanto aos recursos financeiros necessários para a implantação e gestão das unidades de conservação, a Lei 9.985/2000 conta com três dispositivos, conforme segue:

Segundo o art. 34 dessa Lei, os órgãos responsáveis pela administração das unidades de conservação podem receber recursos ou doações *de qualquer natureza, nacionais ou internacionais*, com ou sem encargos, provenientes de

---

Acesso em: 10 ago. 2015

24 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

25 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)> em: Acesso em: 10 ago. 2015.

26 LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito Ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. (Elementos do Direito, v. 15.). p. 83.

27 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

28 SÃO PAULO. *Decreto nº 48.766, de 30 de junho de 2004*. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/Dec.48766\\_uc.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/Dec.48766_uc.pdf)>: Acesso em: 10 ago. 2015.

*organizações privadas ou públicas ou de pessoas físicas que desejarem colaborar com a sua conservação. A administração dos recursos obtidos cabe ao órgão gestor da unidade, e estes serão utilizados exclusivamente na sua implantação, gestão e manutenção.*<sup>29</sup>

O art. 35 estabelece critérios para a aplicação dos recursos obtidos pelas unidades de conservação do *Grupo de Proteção Integral* mediante a *cobrança de taxa de visitação e outras rendas decorrentes de arrecadação, serviços e atividades da própria unidade.*<sup>30</sup>

Terceiro e mais importante é o art. 36 da Lei 9.985/2000, o qual trata da chamada *compensação ambiental SNUC*<sup>31</sup>. Esse dispositivo encontra-se regulamentado pelos arts. 31 a 34 do Dec. 4.340/2002 (cujas redações foram alteradas pelo Dec. 6.848/2009).<sup>32</sup>

Em 9.4.2008, o STF julgou parcialmente procedente a ADI 3.378-6/DF para declarar a inconstitucionalidade da expressão “não pode ser inferior a meio por cento dos custos totais previsto para a implantação do empreendimento” constante do §1.º do art. 36 acima transcrito, concluindo, assim, pela *obrigatoriedade da proporcionalidade entre o significativo impacto ambiental decorrente do empreendimento objeto de licenciamento ambiental e o valor da compensação a cargo do empreendedor.*<sup>33</sup>

Segundo ficou decidido pelo STF, “o art. 36 da Lei 9.985/2000 densifica o *princípio do usuário-pagador*, este a significar um mecanismo de assunção partilhada da responsabilidade social pelos custos derivados da atividade econômica”. Ficou vencido o Ministro Marco Aurélio, para quem a compensação ambiental corresponde a verdadeira indenização por danos ambientais, respondendo o empreendedor por mera presunção do nexo de causalidade, vez que deve arcar

29 BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

30 BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

31 BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

32 LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 77. (Elementos do Direito, v. 15).

33 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3.378-6 DF. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, 9 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3378.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

com a compensação como condição para a obtenção da licença ambiental, antes de se conhecer a extensão do dano futuro.<sup>34</sup>

Em qualquer caso, deve-se observar que a compensação ambiental tem lugar no âmbito do licenciamento ambiental de empreendimentos que causem significativo impacto ambiental negativo, assim considerado pelo órgão licenciador com base no EIA/RIMA. O montante a ser desembolsado pelo empreendedor deve ser calculado com base na fórmula estabelecida pelo art. 31-A do Dec. 4.340/2002 e sua aplicação deve obedecer a de prioridades insculpida no art. 33 do mesmo decreto.<sup>35</sup>

A gestão das unidades de conservação é ponto crucial para que se atinjam os objetivos de proteção ambiental. Nesse sentido, o plano de manejo tem papel de grande relevância. Nos termos do art. 27 da lei mencionada, tal plano deve englobar: toda a área da unidade; a regulação quanto à zona de amortecimento, nos casos cabíveis; as medidas para promoção de sua integração à vida econômica e social das comunidades do entorno.

Nos termos da Lei 9.985/2000, entende-se por plano de manejo o “documento técnico mediante o qual, com fundamento nos objetivos gerais de uma unidade de conservação, se estabelece o seu zoneamento e as normas que devem presidir o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade.”<sup>36</sup>

Entende-se que o adequado manejo é fundamental para assegurar os objetivos ambientais da unidade de conservação, pois se cuida do procedimento adotado para assegurar a conservação da diversidade biológica e dos ecossistemas. Não menos importante é o zoneamento, pois é instrumento que permite definir zonas na própria unidade de conservação, de acordo com objetivos próprios, e de forma a proporcionar as condições adequadas para atingir todos os objetivos da unidade.

34 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3.378-6 DF. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, 9 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3378.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

35 Art. 6.º do Dec. 4.340/2002. BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

36 Art. 2.º, XVII. BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Ressalta-se que melhores resultados podem ser obtidos quando o plano de manejo é elaborado por equipe multidisciplinar envolvendo as áreas de planejamento, ciências sociais, ecologia, engenharia, sociologia, economia e agronomia.<sup>37</sup>

Tal plano deve abordar, ainda, a zona de amortecimento, área na qual as atividades humanas ficam sujeitas a normas e restrições específicas, de forma a minimizar eventuais impactos negativos sobre a unidade de conservação.

O plano deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da criação da unidade de conservação. Após esse prazo, os órgãos executores como o Instituto Chico Mendes e os próprios governos estaduais e municipais poderão ser réus em ação civil pública.

O seu conteúdo dependerá da espécie de unidade de conservação e deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e corredores ecológicos, bem como medidas para a promoção da integração da UC à vida econômica e social das comunidades vizinhas.

A participação pública é obrigatória somente no Plano de manejo de Reservas Extrativistas, Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Áreas de Proteção Ambiental, podendo ocorrer no caso de Florestas Nacionais e Áreas de Relevante Interesse Ecológico. O plano aprovado deve estar disponível para consulta do público na sede da unidade de conservação e no centro de documentação do órgão executor.

No caso de potencialidade de dano significativo ao meio ambiente é possível exigir Estudo Prévio de Impacto Ambiental, com publicidade, nos termos na CF/1988.

Até a elaboração do plano de manejo, todas as atividades e obras eventualmente desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem ficar limitadas àquelas que garantam a integridade dos recursos a serem protegidos na UC, assegurando-se que populações tradicionais ali residentes tenham mantidas as condições e meios necessários para a satisfação de suas necessidades.

#### **4.1 Zonas de amortecimento e direito de propriedade**

As Unidades de Conservação podem ser criadas abrangendo terras da

---

37 MORSELLO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Annablume, 2001. p. 217-218.

União, áreas costeiras, marinhas, ilhas e várzeas, terras sob competência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), terras já desapropriadas e transferidas para o domínio do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis-Ibama e Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, terras públicas estaduais e terras privadas.<sup>38</sup>

Ou seja, conforme disposto na Cartilha de Regularização Fundiária do ICMBio, os imóveis não são necessariamente incorporados ao patrimônio público. Entretanto, pode ocorrer regularização fundiária. Neste caso, há a identificação e transferência do domínio ou da posse de terras para o Instituto Chico Mendes.

A Instrução Normativa ICMBio nº 02/2009<sup>39</sup> dispõe sobre a desapropriação de imóveis e indenização por benfeitorias aos particulares, havendo portanto, a previsão para desapropriação de imóveis rurais, indenização de posses, obtenção da gestão das terras públicas federais e estaduais inseridas nas Unidades de Conservação federais, entre outras medidas.

Há, igualmente, a previsão de demarcação topográfica de sinalização de perímetros das Unidades de Conservação Federais. Dessa forma, os limites são determinados e divulgados para a sociedade.

O poder público pode, por meio do plano de manejo, restringir o uso da propriedade pública, considerando o previsto no art. 225, CF, por se tratar de bem de uso comum do povo.

No caso das unidades de conservação de domínio privado, exclui-se de indenização, derivada ou não de desapropriação, as espécies arbóreas declaradas imunes de corte pelo Poder Público; expectativas de ganhos ou lucros cessantes; juros compostos e áreas sem prova de domínio inequívoco e anterior à criação da unidade de conservação, nos termos do art. 45 da Lei 9.985/2000.

Normalmente, as zonas de amortecimento e os corredores ecológicos não são de domínio público, estando sujeitas ao regramento do Código Civil brasileiro bem como ao cumprimento da função socioambiental da propriedade.

38 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Consolidação territorial*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/consolidacao-territorial.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

39 INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n.º 2, de 3 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in022009.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.



Eventuais limitações impostas ao proprietário não podem inviabilizar o direito de propriedade, sob pena de haver verdadeira desapropriação.

Estão obrigadas a estabelecer zonas de amortecimento as seguintes unidades: Estação Ecológica, Reserva Biológica, Parque Nacional, Monumento Natural, Refúgio de Vida Silvestre, Área de Relevante Interesse Ecológico, Floresta Nacional, Reserva Extrativista, Reserva da Fauna e Reserva de Desenvolvimento Sustentável. Portanto, apenas a Área de Proteção Ambiental e a Reserva Particular do Patrimônio Natural não precisam ter zona de amortecimento.

As zonas de amortecimento têm um papel fundamental para o atingimento dos objetivos da unidade de conservação e devem auxiliar nos seguintes aspectos.<sup>40</sup>

- α. formação de uma área que segure as pressões de borda promovidas pelas atividades antrópicas, ou seja, um verdadeiro amortecimento;
- β. proteção dos mananciais, de forma a resguardar a qualidade e a quantidade da água;
- χ. promoção e manutenção da paisagem em geral, bem como do turismo ecológico, com a participação da iniciativa privada;
- δ. ampliação das oportunidades de lazer, bem como de recreação para a população do entorno das unidades de conservação;
- ε. promover educação ambiental como base para a consolidação do respeito às atividades e necessidades ligadas à conservação ambiental e à qualidade de vida;
- φ. contenção da urbanização contínua e desordenada;
- γ. consolidação de usos adequados, bem como de atividades complementares à proposta de manejo da unidade de conservação.

Vio ressalta algumas normas aplicáveis às zonas de amortecimento:

A Lei 5.197/1967, no art. 10, alínea “f”, estabeleceu a distância de cinco quilômetros nos terrenos adjacentes a estabelecimentos oficiais e açudes de domínio público, nos quais a utilização, perseguição, destruição, caça ou apanha de

---

40 VIO, Antonia Pereira de Avila. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação* São Paulo: Forense Universitária, 2001. p. 348-360. p. 349.



espécimes da fauna silvestre são proibidas.<sup>41</sup>

Já o art. 27 do Decreto 99.274/1990, estabeleceu que nas áreas circundantes das unidades de conservação, num raio de 10 km<sup>42</sup>, qualquer atividades que pudesse afetar a biota ficaria subordinada às normas editadas pelo Conama.

A Resolução Conama 13, de 6 de dezembro de 1990, por sua vez, estabeleceu no art. 1º. que o órgão responsável por cada unidade de conservação, juntamente com os órgãos licenciadores e de meio ambiente, definiriam as atividades que poderiam afetar a biota da unidade de conservação, ficando qualquer atividade na dependência de licenciamento pelo órgão ambiental competente.<sup>43</sup>

Por outro lado, a Resolução 13/90 foi revogada pela Resolução Conama 428, de 17 de dezembro de 2010, dispôs sobre os procedimentos de licenciamento ambiental de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar unidades de conservação ou suas zonas de amortecimento.<sup>44</sup>

Nos termos da referida Resolução, o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental que possam afetar unidade de conservação ou sua zona de amortecimento, assim considerados pelo órgão ambiental licenciador, tendo como fundamento o Estudo de Impacto Ambiental e seu Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA), somente será concedido após autorização do respectivo órgão responsável pela administração da UC (órgãos executores previstos no art. 6º. da Lei 9.985/2000), ou nas RPPNs, pelo órgão responsável pela sua criação.

Nas hipóteses de não estabelecimento de zona de amortecimento, durante o prazo de cinco anos, contados a partir da publicação da Resolução, o licenciamento de empreendimentos de significativo impacto ambiental, localizados em faixa de 3 mil metros a partir do limite da UC, fica sujeito ao mesmo procedimento citado, salvo RPPNs, APAs e Áreas urbanas consolidadas.

41 BRASIL. *Lei n.º 5.197, de 3 de janeiro de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5197.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

42 BRASIL. *Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

43 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 13 de 06 de dezembro de 1990*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res1390.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

44 CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 428 de 17 de dezembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>>. Acesso em: 10 ago. 2015

O procedimento para o licenciamento está fixado na citada Resolução, que também estabelece que, no licenciamento de empreendimentos não sujeitos a EIA/RIMA, o órgão ambiental licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela administração da UC, nas seguintes situações: quando o empreendimento puder causar impacto direto na UC; quando estiver localizado em zona de amortecimento; quando estiver localizado no limite de até 2 mil metros da UC, cuja zona de amortecimento não tenha sido estabelecida no prazo de até 5 anos a partir da publicação desta Resolução (esta regra não se aplica nos casos de áreas urbanas consolidadas, APAs e RPPNs. Nos casos de RPPNs, o órgão licenciador deverá dar ciência ao órgão responsável pela sua criação e ao proprietário.

As zonas de amortecimento das unidades de conservação do Grupo de Proteção Integral, uma vez definidas formalmente, não poderão ser transformadas em zona urbana, pois integram a zona rural. Por outro lado, é importante dizer que usos agrícolas e pecuários já existentes não podem ser impedidos.

#### **4.2 Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP e Unidades de Conservação**

Ao lado dos planos de manejo é fundamental que haja sistemas integrados de informação e fiscalização do cumprimento dos objetivos das unidades de conservação. Por isso, importante ressaltar o Decreto Estadual Paulista no. 60.302, de 27 de março de 2014, que instituiu o Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental do Estado de São Paulo – SIGAP. Cuida-se de sistema voltado para a integração, a organização, a catalogação e disponibilização de informações a respeito das áreas protegidas e de interesse ambiental no Estado de São Paulo.<sup>45</sup>

O Sistema estabelece como prioridades: a ação coordenada de seus órgãos e entidades executores no processo de elaboração e implantação de planos de manejo; a implementação de estratégias que possam assegurar os processos de geração e manutenção da biodiversidade “in situ” no território estadual; a identificação de conflitos de uso dos recursos naturais e ocupações irregulares nas áreas protegidas, de forma a contribuir para possíveis soluções e a integração

---

45 SÃO PAULO. *Decreto nº 60.302, de 27 de Março de 2014*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60302-27.03.2014.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

com ações e políticas de ordenamento territorial e de desenvolvimento regional sustentável.<sup>46</sup>

O referido decreto estabelece procedimentos para a criação, a alteração dos limites e a desafetação de unidades de conservação no Estado de São Paulo.

São procedimentos preparatórios para a criação de unidades de conservação no Estado de São Paulo: a constatação da existência de atributos socioambientais que justifiquem a instituição de garantias adequadas de proteção à área, a ser realizada por meio de estudos técnicos; a realização de estudo de situação fundiária da área, com indicação das providências a serem tomadas de forma a viabilizar a criação da unidade de conservação, tomando em conta a existência de processos para instituição de terras quilombolas e demarcação de áreas indígenas; o fornecimento, pelo Poder Público, de informações à população local e a outros interessados, de forma adequada e inteligível, a respeito da criação da unidade de conservação; a realização de consulta pública em um ou mais municípios e povoados abrangidos pela área da unidade de conservação a ser criada; a publicação de resolução do Secretário Estadual do Meio Ambiente, com indicação da categoria da unidade de conservação a ser criada, acompanhada de resumo das justificativas da criação, de memorial descritivo e mapa da área e das questões fundiárias incidentes; a manifestação do Conselho Estadual do Meio Ambiente, com base nas justificativas técnicas apresentadas para a criação, no memorial descritivo, no mapa da área e das questões fundiárias e manifestações da consulta pública.<sup>47</sup>

## 5 Desafios na Gestão das Unidades de Conservação

As Unidades de Conservação, por si só, representam um desafio de gestão. Primeiramente, abrangem um espaço territorial com grandes dimensões, que é gerenciado por poucos funcionários. Não é de hoje que a maior crítica feita pelos próprios gestores de Unidades de Conservação é a falta de contingente.

46 Art. 3º. SÃO PAULO. *Decreto nº 60.302, de 27 de Março de 2014*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60302-27.03.2014.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

47 Art. 8º. SÃO PAULO. *Decreto nº 60.302, de 27 de Março de 2014*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60302-27.03.2014.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015

Ademais, além de poucos, os gestores não conseguem acumular as funções burocráticas de gestão, com as atribuições de fiscalização. Sendo assim, é comum que regiões inseridas em Unidades de Conservação fiquem desprotegidas, possibilitando invasões e o exercício de atividades irregulares. Como resultado, tem-se uma constante ameaça à biodiversidade e às funções ecológicas desenvolvidas por tais ambientes.

Muito embora haja previsão para a regularização fundiária no interior das Unidades de Conservação, na prática, os processos levam anos. Há diversos conflitos envolvidos. Nem sempre a população residente no interior dos perímetros, ou no entorno, se conscientiza das restrições de uso que devem ser respeitadas. Os gestores se sentem intimidados a tomarem medidas mais drásticas. Além do mais, dependem de força policial para a realização de autuações e retiradas de assentamentos irregulares.

Outro problema recorrentemente reportado é a ausência de Planos de Manejo adequados à realidade das Unidades. Importante ressaltar que, conforme já apresentado, os Planos de Manejo são os norteadores das ações a serem desenvolvidas no interior destas áreas. O que ocorre na prática é a demora na elaboração dos planos e, muitas vezes, a ineficiência dos textos elaborados. Com isso, a gestão das Unidades fica de certa forma “engessada”.

Pelo mesmo motivo de falta de corpo técnico capacitado, a proteção da biodiversidade como um todo e, principalmente, das espécies protegidas e ameaçadas de extinção, fica fragilizada.

A deficiência da atividade fiscalizatória permite que atividades extrativistas ocorram de forma indiscriminada. A pesca predatória, igualmente, é desenvolvida sem maior controle, principalmente em Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Reservas Extrativistas e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. Ocorre que as Unidades de Conservação apresentam uma gama de recursos naturais com alto valor de comercialização.

Além disso, são cenários perfeitos para o desenvolvimento de pesquisa científica e descoberta de novas espécies de relevância, principalmente, para a indústria de medicamentos. Entretanto, nem todas as atividades de pesquisa conseguem ser controladas, gerando um cenário propício à biopirataria.

Não se pode deixar de citar a extração de madeira como uma atividade tradicionalmente desenvolvida no interior das Unidades de Conservação, levan-

do a um real extermínio de florestas nacionais. Comumente há apreensão de troncos milenares transportados por meio de rios na região amazônica. Além do déficit florestal gerado pela atividade, a abertura de clareiras no interior das matas compromete a migração de espécies nativas no interior das Unidades e a regulação dos processos ecológicos como um todo.

Com isso, até mesmo o aumento da criminalidade relacionada a tráfico de drogas e assaltos é evidenciada nessas regiões. Os assentamentos irregulares e escondidos no interior das Unidades de Conservação e entorno proporcionam a criação desse quadro.

A ocupação, automaticamente, acarreta a geração de resíduos de consumo, que normalmente são depositados sem tratamento ou coleta principalmente em Áreas de Proteção Ambiental – APAs.

O IBAMA, em parceria com o WWF-Brasil realizou análises sobre a efetividade da gestão das unidades de conservação federais. Os resultados apresentados evidenciam, além dos aspectos já apontados acima, a deficiência comum às Unidades de Conservação, principalmente nos seguintes itens: (i) recursos humanos, (ii) recursos financeiros, (iii) questões relacionadas ao desenvolvimento de pesquisas, avaliação e monitoramento.

De acordo com os dados apresentados, “são críticas as políticas relacionadas às unidades de conservação, as quais envolvem o planejamento e outras práticas de gerenciamento do sistema. [...] Tais políticas comprometem o alcance dos objetivos nacionais de conservação, uma vez que se considera que a extensão de terras protegidas é inadequada para a conservação da biodiversidade e de aspectos socio-culturais; há pouco comprometimento com a proteção de uma rede viável de unidades de conservação; as pesquisas sobre diversidade biológica são insuficientes, assim como a avaliação de lacunas visando identificar espécies inadequadamente protegidas; há necessidade de investimentos em programas de capacitação; o monitoramento do manejo e da gestão de unidades de conservação é deficiente; as estratégias voltadas para a sustentabilidade dos recursos naturais e desenvolvimento de populações tradicionais são falhas; e a gestão do sistema carece de melhorias na estrutura organizacional.”<sup>48</sup>.

48 INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil: implementação do método Rappam – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conserva-*

Entretanto, é possível observar que, muito embora todos os problemas apresentados ocorram diuturnamente, a legislação ambiental específica para o tema Unidades de Conservação não deixa de ser bem elaborada e abrange diversos aspectos atinentes a proteção ambiental.

O que ocorre é que as políticas nacionais e até mesmo as estaduais não favorecem a implementação e cumprimento da legislação. Ademais, não são verificadas ações efetivas que propiciem a participação da sociedade e o diálogo entre instituições governamentais e não governamentais.

## 6 Conclusão

Conforme os próprios estudos realizados pelo IBAMA e WWF apontam, as metas de conservação não estão incluídas nas políticas de desenvolvimento. Há deficiência na comunicação interinstitucional. Não há políticas públicas efetivas voltadas à educação ambiental e ao manejo e conservação de recursos naturais.

Deste modo, de uma forma geral pode-se dizer que os problemas apontados são resultado de uma enorme deficiência sistêmica, de implementação. Ou seja, a causa é embrionária. Uma vez que não há adequada implementação das leis e elaboração adequada de políticas, não há possibilidade de se gerir uma Unidade de Conservação de forma satisfatória.

Uma possível solução para toda a problemática sistêmica pode ser encontrada na adoção da gestão integrada das Unidades de Conservação, buscando, tanto minimizar as discrepâncias, quanto resolver os problemas comuns a todas.

A estratégia de integração já ocorre e está sendo progressivamente implementada pelo Instituto Chico Mendes, que conta com uma coordenação específica, vinculada a Coordenação Geral de Criação, Planejamento e Avaliação de Unidades de Conservação – (CGCAP/DIMAN).

A gestão integrada busca, por meio do ordenamento do território, uma ação mais uniforme de adequação dos passivos ambientais, compatibilizando a proteção da biodiversidade, com práticas de desenvolvimento sustentável, ao

articular com a população atuante nas áreas compreendidas por Unidades de Conservação.

Pelo exposto, muito embora a legislação ambiental cumpra o seu papel na criação de mecanismos inovadores para a gestão e o acompanhamento da preservação das Unidades de Conservação, o que pode ser notado é que, sem políticas efetivas de implementação da legislação, não há solução dos problemas apontados.

A iniciativa do IBAMA com o WWF em avaliar a eficiência da gestão das Unidades foi um bom começo. Atualmente, o maior desafio está na remediação do passivo gerado e na efetiva implementação de uma gestão integrada e eficiente, que possa ser mais abrangente.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto n.º 99.274, de 6 de junho de 1990*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d99274.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d99274.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei n.º 5.197, de 3 de janeiro de 1967*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5197.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5197.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei n.º 11.428, de 22 de dezembro de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/11428.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADI 3.378-6 DF. Tribunal Pleno. Requerente: Confederação Nacional da Indústria. Requerido: Congresso Nacional. Relator: Min. Carlos Brito. Brasília, 9 de abril de 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/ADI3378.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. MS 25284 DF. Tribunal Pleno. Impetrante: Davi Resende Soares e Outros. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, 17 de junho de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/15668055/mandado-de-seguranca-ms-25284-df>>. Acesso: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 25347 DF*. Tribunal Pleno. Impetrante: Associação dos Agricultores da Colônia Fernando Velasco. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 17 de fevereiro de 2010. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8343868/mandado-de-seguranca-ms-25347-df>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança. *MS 26064 DF*. Tribunal Pleno. Impetrante: Companhia Florestal Guapiara. Impetrado: Presidente da República. Relator: Min. Eros Grau. Brasília, 29 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14779523/mandado-de-seguranca-ms-26064-df-stf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 13 de 06 de dezembro de 1990*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res90/res1390.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 428 de 17 de dezembro de 2010*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=641>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS. *Efetividade de gestão das unidades de conservação federais do Brasil: implementação do método Rappam – Avaliação Rápida e Priorização da Gestão de Unidades de Conservação*. Brasília: IBAMA, 2007. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/\\_arquivos/prj\\_mc\\_061\\_pub\\_liv\\_002\\_uc.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/pda/_arquivos/prj_mc_061_pub_liv_002_uc.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Consolidação territorial*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/o-que-fazemos/consolidacao-territorial.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Efetividade de Gestão das unidades de conservação federais: avaliação comparada das aplicações do método Rappam nas unidades de conservação federais, nos ciclos 2005-06 e 2010*. Brasília: ICMBio, 2012. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/cgepi/downloads/Relatorio\\_RAPPAM\\_2005\\_X\\_2010.pdf](http://www.icmbio.gov.br/intranet/download/arquivos/cgepi/downloads/Relatorio_RAPPAM_2005_X_2010.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Instrução Normativa n.º 2, de 3 de setembro de 2009. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in022009.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

LEFF, Enrique. *Racionalidade ambiental: a reapropriação social da natureza*. Trad. Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Direito ambiental*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LEMOS, Patrícia Faga Iglecias. *Meio ambiente e responsabilidade civil do proprietário: análise do nexos causal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

MORSELLO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas: seleção e manejo*. São Paulo: Annablume, 2001.



RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SÃO PAULO. *Decreto nº 48.766, de 30 de junho de 2004*. Disponível em:<[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/Dec.48766\\_uc.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/cea/Dec.48766_uc.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SÃO PAULO. *Decreto nº 60.302, de 27 de Março de 2014*. Disponível em:<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60302-27.03.2014.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

VIO, Antonia Pereira de Avila. Zona de amortecimento e corredores ecológicos. In: BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação* São Paulo: Forense Universitária, 2001. p. 348-360.

# GESTÃO INTEGRADA DE ÁREAS PROTEGIDAS E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL COM BASE NA CONSERVAÇÃO: DA PROPOSTA DE IMPLEMENTAÇÃO DE MOSAICOS

Vânia Marquez Saraiva

## 1 Introdução

Ao longo de milhões de anos, a vida no planeta vem passando por um processo evolutivo, cujo resultado é o incremento da complexidade da diversidade biológica. Uma das principais questões abordadas pelos estudos da biodiversidade refere-se à relação entre quantidade de espécies e área, havendo evidências de que, quanto maior a área, maior a diversidade. A ação humana, no entanto, vem reduzindo, em todo o planeta, os *habitats* selvagens, isolando e diminuindo as populações de espécies, ameaçando-as de extinção e, mesmo, extinguindo-as.

No intuito de buscar fórmulas que conduzissem à conservação da diversidade biológica, no âmbito do direito internacional, diferentes conferências e tratados se sucederam. Nesse contexto, foi realizada pela Organização das Nações Unidas a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que teve lugar no Rio de Janeiro, em 1992. Vários documentos importantes foram produzidos (Declaração do Rio, Agenda 21, Convenção sobre a Diversidade Biológica, Declaração sobre Florestas e Convenção-Quadra sobre Mudanças Climáticas), ou abertos à assinatura, durante o evento. Um deles foi a Convenção sobre Diversidade Biológica – CDB, que tem como finalidade a conservação da biodiversidade:

A conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos, mediante, inclusive, o acesso adequado aos recursos genéticos e a transferência adequada de tecnologias pertinentes, levando em conta todos os direitos sobre tais recursos e tecnologias, e mediante financiamento adequado<sup>1</sup>

---

1 Art.1. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A Convenção sobre Diversidade Biológica*. Brasília: MMA,2000;(Biodiversidade, 2). Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_chm\\_rbbio/\\_arquivos/cdbport\\_72.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

A preocupação com a conservação da diversidade biológica, que culminou com a elaboração da CDB e a adesão de diversos países, advém da consciência de sua essencialidade à vida humana. Produtos alimentares, farmacêuticos e de uso industrial, derivados da fauna e da flora, são, diariamente, consumidos por todos nós. A diversidade biológica é, ainda, responsável por inúmeros serviços ambientais. Deve-se, por fim, considerar o valor intrínseco inerente a cada espécie, ou seja, o valor de existir.

Diante do quadro acelerado de fragmentação de *habitats*, preservar o que for possível dos ecossistemas, em áreas protegidas, é essencial para evitar que os fragmentos remanescentes sejam destruídos e que mais espécies sejam perdidas, pois a sua extinção é para sempre; daí, a urgência de se buscar diagnósticos e procedimentos para prolongar-lhes a vida.

Nos últimos anos, as perdas e ameaças à diversidade biológica têm gerado muita preocupação, o que levou a vários avanços nas normas de proteção ambiental, em nível mundial. A criação de áreas protegidas é uma estratégia usada para garantir a conservação da biodiversidade. No Brasil, isto tem sido feito, sobretudo, por meio de criação de unidades de conservação, o que tem se mostrado uma das mais consistentes e persistentes políticas públicas adotadas no Brasil para a proteção da natureza. Desde a criação do Parque Nacional do Itatiaia, em 1937, as categorias de unidades de conservação multiplicam, bem como as demandas para a criação e estabelecimento de estratégias de gestão eficazes. Depois de mais de doze anos de intensa discussão, o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC foi aprovado, pela Lei nº 9985/2000, para viabilizar os objetivos nacionais de conservação. Para tanto, conta com dois grupos complementares de manejo: unidades de conservação de uso sustentável dos recursos naturais e unidades de conservação de proteção integral, em que são permitidas apenas atividades de lazer, educação ambiental e pesquisa.

O legislador brasileiro, preocupado com as consequências do processo de fragmentação, no intuito de proteger a biodiversidade, enumerou, na Lei do SNUC, diferentes diretrizes. Dentre elas, o conceito de mosaico constante no inciso XIII do art. 5º, que dispõe sobre a proteção de

grandes áreas por meio de um conjunto integrado de unidades de conservação de diferentes categorias, próximas ou contíguas, e suas respectivas zonas de amortecimento e cor-

redores ecológicos, integrando as diferentes atividades de preservação da natureza, uso sustentável dos recursos naturais e restauração e recuperação dos ecossistemas.<sup>2</sup>

Previu, ainda, a criação de corredores ecológicos, capazes de romper o isolamento das unidades de conservação

Diversas ações decorrentes das políticas de meio ambiente, que visam a preservação e o melhoramento da vida natural e humana devem, para serem eficazes, apoiar-se no envolvimento das comunidades locais no processo de gestão integrada das paisagens. O que se busca é a organização de ecorregiões em um mosaico de unidades que tenham um planejamento ecológico-estratégico, visando o alargamento da dimensão espacial da conservação, estabelecendo áreas de manejo integrado que reúnam unidades de conservação de uso indireto com outras unidades, cuja base de proteção seja o manejo sustentado.

Os mosaicos, compostos por áreas públicas e privadas, com diferentes esferas de poder, podem contribuir para a implementação do SNUC e para a conservação da biodiversidade.

## **2 Gestão integrada de áreas protegidas e desenvolvimento sustentável**

A expansão de atividades produtivas tem sido a maior causa da modificação e/ou destruição dos *habitats* naturais. Ao longo do tempo, os *habitats* foram sendo reduzidos a pequenas áreas remanescentes, isoladas umas das outras, favorecendo um processo de fragmentação, considerado uma das maiores ameaças à biodiversidade global.

Para conservar os *habitats* e espécies, uma das principais estratégias utilizadas tem sido a criação de espaços especialmente protegidos, entre os quais se encontram as unidades de conservação. Com o objetivo de tornar mais eficiente a preservação, a conservação, e a utilização dos recursos naturais, têm sido estimulados mecanismos de gestão integrada.

Os conceitos desenvolvidos pela biologia da conservação e pelos debates sobre o desenvolvimento sustentável têm exercido notável influência sobre as

---

2 BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

políticas de conservação da natureza, tanto no âmbito internacional, quanto no nacional, inclusive no que diz respeito ao surgimento e à aplicação da ideia de gestão integrada. Estes conceitos também influenciaram na definição dos objetivos estabelecidos pela Convenção sobre Diversidade Biológica: a conservação da diversidade biológica, a utilização sustentável de seus componentes e a repartição justa e equitativa dos benefícios derivados da utilização dos recursos genéticos.

## 2.1 Diversidade biológica

Primack e Rodrigues<sup>3</sup> indicam a existência de diversos significados diferentes para “diversidade biológica”, enfatizando que todos os seus níveis, variação de espécies, variação genética, variação de comunidade e de ecossistemas são, de alguma maneira, importantes para a espécie humana. O Fundo Mundial para a Natureza<sup>4</sup> define “diversidade biológica” como “a riqueza da vida na terra, os milhões de plantas, animais e microorganismos, os genes que eles contêm e os intrincados ecossistemas que eles ajudam a construir no meio ambiente”.

A vida no planeta é fruto de um longo processo evolutivo, de cerca de 3,5 bilhões de anos, cujo resultado é o incremento da complexidade e da diversidade biológica. Vários teóricos, como MacArthur e Wilson<sup>5</sup>, Diamond<sup>6</sup>, Levins<sup>7</sup>, entre outros, tratam da importância do meio ambiente físico na organização dos ecossistemas e na diversidade biológica. Uma das principais questões abordadas pelos estudos da biodiversidade refere-se à relação entre quantidade de espécies e área, havendo evidências de que, quanto maior a área, maior a diversidade. A ação humana, no entanto, vem reduzindo, em todo o planeta, os *habitats* selvagens, com a diminuição das populações de espécies, ameaçando-as de extinção ou, mesmo, extinguindo-as. As principais causas da redução de populações e,

3 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

4 FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA. *Nossa história*. Disponível em: <[http://www.wwf.org.br/wwf\\_brasil/historia\\_wwf\\_brasil/](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/historia_wwf_brasil/)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

5 MACARTHUR, R. H.; WILSON, E. O. *The theory of island biogeography*. Princeton: Princeton University Press. 1967.

6 DIAMOND, Jared M. The island dilemma: lesson of modern biogeographic studies for the design of natural reserve. *Biological Conservation*, New Jersey, v. 7, n. 2, p. 129-145, Feb. 1975.

7 LEVINS, R. A. *Extinction. Lectures on Mathematics in the Life Sciences*, Providence, n. 2, p. 75-107, 1970.

consequentemente, da extinção de espécies são: destruição, fragmentação, degradação dos *habitats*, a superexploração das espécies para uso humano, a introdução de espécies exóticas e o aumento de ocorrência de doenças.

Um ambiente degradado significa a degradação de ecossistemas, comunidades e espécies, acarretando perdas no valor econômico, estético e social, bem como a extinção de espécies. A perda da biodiversidade em escala mundial, segundo diversos autores<sup>8</sup>, ocorre por causa da utilização excessiva dos recursos naturais e da apropriação dos espaços antes ocupados por diferentes espécies, para o desenvolvimento de atividades econômicas variadas. Isso ameaça e causa um empobrecimento da biodiversidade, gerando uma crise biológica<sup>9</sup>. Afeta a biosfera, reduzindo e fragmentando populações.

Com essa fragmentação dos ecossistemas originais, passou a ser prioridade da biologia da conservação entender como ocorre o processo de extinção de espécies. Este conhecimento tem desempenhado um papel importante no desenvolvimento de estratégias voltadas para a preservação de espécies e ecossistemas. Robert MacArthur e Edward O. Wilson<sup>10</sup> formularam, em 1967, a teoria da biogeografia de ilhas (TEBI). Mais tarde, com base na TEBI, passou-se a estudar as ilhas de florestas, ou fragmentos florestais, tendo sido detectado que, com a mudança da estrutura dos fragmentos, toda a biota é afetada.<sup>11</sup>

Após a década de 1970, a aplicação da biogeografia insular aos fragmentos de ecossistemas acabou dando origem a outras teorias, que foram em busca de

- 
- 8 WILSON, Edward. O. *Diversidade da vida*. Tradução Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Companhia das Letras, 1994; WILSON, Edward. O. A situação atual da diversidade biológica. In: WILSON, Edward. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 3-24; LOVELOCK, James. *A vingança de Gaia*. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Efetividade das políticas de conservação da biodiversidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: Rede Nacional Pró- Unidades de Conservação; Fundação o Boticário, 2000. v. 1. p. 104-116; PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001; BENSUNSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
  - 9 CÂMARA, Ibsen de Gusmão. As unidades de conservação e o paradigma de Durban. *Natureza & conservação*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 08-14, out. 2004.
  - 10 MACARTHUR, R. H.; WILSON, E. O. *The theory of island biogeography*. Princeton: Princeton University Press. 1967
  - 11 PIRES, Alexandra S.; FERNANDEZ, Fernando A. S. e BARROS, Camila S. Vivendo em um mundo em pedaços: efeitos da fragmentação florestal sobre comunidades de populações animais. In: ROCHA, Carlos Frederico Duarte et al (Org.). *Biologia da conservação: essências*. São Carlos: RiMa, 2006. p. 231-260.

fórmulas que conduzissem à conservação da diversidade biológica.<sup>12</sup>

Diante da constatação de que as atividades antrópicas têm afetado cada vez mais a capacidade de o meio ambiente e sua biodiversidade continuarem a prover os bens e serviços que mantêm a vida na Terra e a qualidade de vida da humanidade, foi lançada, em 29 de dezembro de 1992, a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). Ela intensificou o interesse na biodiversidade e no desenvolvimento da biotecnologia, que torna mais valiosos os recursos biológicos.<sup>13</sup> Na CDB, as partes contratantes reconhecem a importância da diversidade biológica para a evolução e manutenção da biosfera. As partes signatárias passaram a reunir-se a cada dois anos, nas chamadas Conferências das Partes (COP). Na 6ª COP<sup>14</sup> definiu-se ecossistema como “um complexo dinâmico de comunidades vegetais, animais e de microrganismos e o seu meio inorgânico que interagem como uma unidade funcional”, e diversidade biológica como “a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas”.

A preocupação com a conservação da biodiversidade advém da consciência de sua essencialidade para a vida humana. A diversidade biológica fornece produtos alimentares, farmacêuticos e de uso industrial, além de diversos serviços ambientais imprescindíveis à continuidade de nossa espécie no planeta. Há também valores estéticos, oportunidades de lazer e possibilidades ainda inexploradas de conhecimento científico. Deve-se considerar também o valor intrínseco a cada espécie, ou seja, o direito que elas têm de existir, independentemente de seu valor para os humanos.<sup>15</sup>

12 PIRES, Alexandra S.; FERNANDEZ, Fernando A. S. e BARROS, Camila S. Vivendo em um mundo em pedaços: efeitos da fragmentação florestal sobre comunidades de populações animais. In: ROCHA, Carlos Frederico Duarte et al (Org.). *Biologia da conservação: essências*. São Carlos: RiMa, 2006. p. 231-260.

13 PRESTE, Phillippe Le. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Senac, 2000.

14 CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 6., 2002, Hague. *Report of the sixth meeting of the conference of the parties to the Convention on biological diversity*. Hague: UNEP, 2000. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-en.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

15 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

Nation<sup>16</sup> entende que “um dos nossos objetivos de longo prazo como espécie é aproveitar os incontáveis benefícios que a diversidade biológica de nosso planeta pode eventualmente nos trazer”. Cartwright<sup>17</sup>, por sua vez, salienta que, em curto prazo, devemos utilizar de estratégias para assegurar que as pessoas recebam incentivos para proteger a diversidade biológica, em vez de destruí-la. Primack e Rodrigues<sup>18</sup> esclarecem que manter um meio ambiente conservado significa preservar todos os seus componentes em boas condições: ecossistemas, comunidades e espécies, a fim de obter um valor econômico, estético e social.

Cavalcanti<sup>19</sup> enumera os benefícios prestados pela natureza:

- a. Ela é fonte de recursos para finalidades econômicas, recreativas, culturais, científicas, psicológicas e espirituais;
- b. é provedora de serviços como a conservação da água, a manutenção do clima, a fixação de carbono, a conservação do solo, o controle de predadores, a polinização, a proteção da identidade cultural de populações locais e a promoção do ecoturismo e do turismo rural, entre outros;
- c. os ecossistemas, particularmente os tropicais, têm função na manutenção do teor de oxigênio na atmosfera, da temperatura, da precipitação, da umidade e dos ventos, ou seja, os fatores climáticos globais são mediados e dependentes da manutenção dos ecossistemas tropicais nativos e,
- d. a natureza é a fonte de energia e de matéria-prima para desenvolvimento industrial, especialmente para as indústrias química, farmacêutica e cosmética, sendo a bioprospecção uma importante ferramenta de exploração da biodiversidade para desenvolvimento tecnológico.

Para Ganem<sup>20</sup>, ainda desconhecemos muitos dos recursos biológicos existentes no Planeta e os seus usos. Portanto, devemos conservar a biodiversidade para assegurar a manutenção dessa riqueza para a pesquisa científica e benefí-

16 NATION, James D. A ecologia profunda encontra o mundo em desenvolvimento. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 101-106.

17 CARTWRIGHT, J. The politics of preserving natural areas in third world states. *Environmentalist*, London, v. 5, n. 3, p. 179-186, 1985.

18 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

19 CAVALCANTI, R. R. B. Perspectivas e desafios para a conservação do Cerrado no século 21. In: SCARIOT, Aldicir; SOUSA-SILVA, José Carlos; FELFILI, Jeanine Maria. (Org.). *Cerrado: ecologia, biodiversidade e conservação*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2005. p. 431-439. p. 432.

20 GANEM, Roseli Senna. *Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de Cerrado*. 2007. 427 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.



cios futuros. Gore<sup>21</sup> ressalta que “desperdiçar vidas e desperdiçar o planeta estão intimamente ligados porque enquanto não percebermos que todas as manifestações da vida são preciosas, continuaremos a aviltar tanto a comunidade humana como o universo natural”.

Como a biodiversidade é o resultado da evolução geológica e biológica do planeta Terra, que ocorre em uma escala de tempo medida em milhões, ou mesmo, bilhões de anos, o encolhimento dos ecossistemas naturais e as consequentes altas taxas de extinção de espécies que vêm sendo registradas têm deixado os cientistas da conservação em alerta. Eles postulam que, da maneira como estamos destruindo esse patrimônio biológico, podemos estar limitando a nossa própria capacidade de sobrevivência<sup>22</sup>. Paul Ehrlich<sup>23</sup> chama atenção para o fato de que o extermínio de populações e espécies de organismos causa a deterioração dos serviços prestados pelos ecossistemas naturais, que, quando começarem a faltar, acarretarão a mortalidade por doenças epidêmicas e respiratórias, desastres naturais e, especialmente, a fome. Isso diminuirá, consideravelmente, as expectativas de vida. Para Ehrenfeld<sup>24</sup>, a biodiversidade não deve ser valorada, exclusivamente, por critérios utilitários. Segundo ele:

O valor é uma parte intrínseca da diversidade; não depende das propriedades das espécies em questão, dos usos que se farão ou não de espécies em particular ou do seu alegado papel no equilíbrio dos ecossistemas globais. Para a diversidade biológica o valor *existe*. Ponto. Nenhuma indústria de fundo de quintal é necessária para estimar este tipo de valor.<sup>25</sup>

Economistas<sup>26</sup>, como Hanemann, Norton, Norgaard, Ehrenfeld e Randall,

21 GORE, Albert. *A terra em balanço: ecologia e o espírito humano*. São Paulo: Augustus, 1993. p.181.

22 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

23 EHRLICH, Paul R. A perda de diversidade: causas e consequências. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 27-35.

24 EHRENFELD, David. Por que atribuir um valor à biodiversidade? In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 269-274.

25 EHRENFELD, David. Por que atribuir um valor à biodiversidade? In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 269-274. p. 271.

26 HANEMANN, W. Michael. Economia e preservação da biodiversidade. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 245-252; NORTON, Bryan. Mercadoria, comodidade e moralidade: os limites da quantificação na avaliação da biodiversidade. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997; NORGAAARD, Ricahrd B. O crescimento da economia global de trocas e a perda de diversidade

chamam atenção para o fato de que os assuntos que envolvem a aferição do valor da biodiversidade não podem ser medidos por um critério de completa imparcialidade. Os juízos são realizados e as ações são efetivadas, tanto nas esferas públicas quanto privadas. No entanto, algumas decisões, sobretudo aquelas que dizem respeito ao funcionamento das nossas economias, podem levar à destruição da biodiversidade. Portanto, estratégias baseadas no respeito à vida, na precaução e na previdência, aliadas às possibilidades de interpretação abertas pelo desenvolvimento dos conhecimentos técnico-científicos, podem conduzir a uma minimização dos riscos.

Primack e Rodrigues<sup>27</sup> ressaltam o caráter sistêmico da biodiversidade. Assim, o que é ruim para a diversidade biológica, em última instância, será ruim para os seres humanos, pois afeta o ambiente natural: ar, água, matérias primas, alimento, medicamentos e outras mercadorias e serviços de que tanto dependem os humanos. Isto implica em uma percepção do homem como parte de uma comunidade mais ampla, composta por todos os seres vivos do planeta, vivendo na mais completa interdependência. Implica, também, na noção de respeito por um sistema complexo – produto de um longo processo evolutivo – do qual a humanidade faz parte e que a transcende.

## 2.2 Conservação da biodiversidade e áreas protegidas

A principal estratégia de preservação da diversidade biológica tem sido o estabelecimento de áreas protegidas, o que fica evidente pela sua presença nas políticas públicas para a conservação da natureza adotadas em todo o mundo. Trata-se da proteção de espécies e populações no ambiente selvagem, denominada preservação *in situ*, ou seja, no local. Uma vez que proteger todas as espécies em cativeiro ou em estufas afigura-se como uma tarefa impossível, a proteção *in situ* é a única estratégia viável para garantir a sobrevivência de espécies em seus ecossistemas e *habitats*, em longo prazo. A preservação *ex situ*, quando as espécies são mantidas

---

biológica. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 261-268; EHRENFELD, David. Por que atribuir um valor à biodiversidade? In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 269-274; RANDALL, Alan. O que os economistas tradicionais têm a dizer sobre o valor da biodiversidade. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 275-286.

27 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

em condições artificiais, apesar das dificuldades e dos custos, cumpre um papel importante: o de proteger aquelas ameaçadas de extinção, permitindo, muitas vezes, a sua reprodução e o intercâmbio de material genético, visando a reintrodução e a viabilização de populações em seus ambientes naturais.<sup>28</sup>

O estabelecimento de uma área protegida tem por finalidade precípua a conservação da diversidade biológica e da função do ecossistema<sup>29</sup>. Existem questionamentos quanto ao que, onde e como deve ser conservada a diversidade biológica. Muitos conservacionistas entendem que todas as espécies devem ser preservadas, juntamente com as comunidades e os ecossistemas dos quais fazem parte. O estabelecimento de áreas protegidas pode ser feito por mecanismos governamentais, aquisição de terras por pessoas físicas e organizações conservacionistas, e por sociedades tradicionais. Uma vez que a área esteja sob proteção, é estabelecido o grau aceitável de interferência humana, tendo a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) desenvolvido um sistema de classificação para áreas protegidas, que vai de uso mínimo a uso intensivo<sup>30</sup>

Nas circunstâncias atuais, quando uma parcela significativa dos habitats naturais já se encontra destruída ou bastante degradada, preservar tanto quanto possível é o objetivo fundamental das áreas protegidas para garantir a existência de ecossistemas naturais e diminuir o número de extinções<sup>31</sup>

## **2.3 Unidades de conservação como estratégia para conservação da biodiversidade**

Uma das formas de se alcançar a conservação da natureza e a proteção da biodiversidade é a criação de espaços territoriais especialmente protegidos. Dentre eles as unidades de conservação, que necessitam de recursos materiais e humanos consideráveis para a sua implementação.

28 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

29 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

30 INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. IUCN: the world conservation union. Categories, objectives and criteria for protected areas. In: MCMEELY, J. A.; MILLER, K.R. (Ed.). *National Parks, conservation, and development*. Washington: Smithsonian Institution Press, 1984. p. 47-53; e MCNEELY, J. A. *Protected áreas and modern societies: regional reviews of conservation issues*. Gland: IUCN, 1993.

31 PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001

Vale aqui tecer alguns comentários quanto à distinção entre “conservação”, que não é gênero, muito menos gênero do qual “preservação” seria espécie. Benjamin<sup>32</sup> distinguiu bem o termo “conservação”, dizendo ser ela própria modalidade (espécie) de proteção especial da natureza, contrapondo-se à “preservação”, que será garantia integral da biota. A conservação, mais flexível, contenta-se em impor certos requisitos à exploração dos recursos naturais para que ela, a natureza, seja sustentável.

Unidades de conservação, na lição de Sampaio<sup>33</sup>, são “áreas em que o Poder Público estabelece restrições de uso, de diversas naturezas e em maior ou menor grau, conforme o caso, para melhor proteger os atributos naturais ou culturais de que são dotadas”.

A Lei n. 9985, de 18 de Julho de 2000 - SNUC<sup>34</sup>, conceituou unidades de conservação, em seu inciso I do art. 2º. Quanto ao tema, vale mencionar a lição de Silva<sup>35</sup>, de que “nem todo espaço territorial especialmente protegido se confunde com unidades de conservação, mas estas são também espaços especialmente protegidos”.

Portanto, toda unidade de conservação é área especialmente protegida, mas a recíproca não é verdadeira, pois a própria Constituição Federal traz exemplos de biomas que recebem tutela especial. Esses biomas, por compreenderem áreas extensas, não se confundem com unidades de conservação, mas são áreas especialmente protegidas, são aqueles descritos no §4º do art. 225 (Floresta Amazônica, Mata Atlântica, Serra do Mar, Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira)<sup>36</sup>.

Na realidade, a finalidade de criação de unidades de conservação (UCs) é a de proteção da natureza, em um dado território, pela conservação de suas características peculiares, uso público, pesquisa científica e usos econômicos

32 BENSUNSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito Ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 164-189.

33 SAMPAIO, Francisco José Marques. *Meio ambiente no direito brasileiro atual*. Curitiba: Juruá, 1993.

34 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

35 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p.

36 BRASIL. *Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

sustentáveis. Cada uma tem um regime próprio de fruição que só pode ser modificado, nos termos da Constituição Federal, por meio de lei.

As UCs dividem-se em dois grupos com características específicas, assim definidas na Lei nº 9985, de 18 de julho de 2000, em seu art. 7º, em unidade de proteção integral e de uso sustentável: as UCs de proteção integral destinam-se a preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos recursos naturais, exceto nos casos previstos em lei, e as unidades de uso sustentável objetivam promover e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais. A lei do SNUC arrola as categorias de unidades de conservação de uso sustentável e de proteção integral, em seus artigos 8º e 14º.<sup>37</sup>

As categorias de unidades de conservação de uso sustentável são mais flexíveis que as unidades de proteção integral, pois se admitem a utilização de seus recursos naturais de forma sustentável, procurando compatibilizar a preservação com a conservação da natureza.

## 2.4 Estratégias de gestão integrada

O meio ambiente, por ser um patrimônio de interesse público, deve ser preservado, administrado e incrementado, havendo vários requisitos para que os objetivos de uma unidade de conservação sejam atingidos. Um deles, que é fundamental, é a gestão correta da área. Para Bursztyn e Bursztyn<sup>38</sup>

a gestão ambiental pode ser definida como um conjunto de ações que envolvem políticas públicas, o setor produtivo e a comunidade, com vistas ao uso sustentável e racional dos recursos ambientais. Essas ações podem ser de caráter político, executivo, econômico, de ciência, tecnologia e inovação, de formação de recursos humanos, de informação e de articulação entre diferentes atores e níveis de atuação. Não é, portanto, tarefa simples.

Milare<sup>39</sup> acredita que a expressão “gestão ambiental” consolidou-se após

37 BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

38 BURSZYTIN, M. A. A; BURSZYTIN, Marcel. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTOS, E. P. de; VIANNA, J. N. S. *Economia, meio ambiente e comunicação*. Rio de Janeiro: Garamond. 2006. p. 85-112. p. 85. Ver também: LAPOIX, F. Cidades verdes e abertas. In: ENCICLOPÉDIA de ecologia. São Paulo: EDUSP, 1979.

39 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007

o advento da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), tanto na administração pública, quanto na iniciativa privada. Foi consolidada também a expressão “planejamento ambiental” como ferramenta indispensável ao desenvolvimento das atividades de gestão do meio ambiente e, por conseguinte, de formulação e implementação de políticas ambientais. A gestão ambiental deve ser compartilhada pelo Poder Público e pelas organizações da sociedade civil<sup>40</sup>. Nesse mesmo sentido, Furriela<sup>41</sup> esclarece que existe um reconhecimento, tanto na ordem jurídica nacional, como na internacional, no que diz respeito à gestão compartilhada. Silva<sup>42</sup> entende que a gestão ecológica se apoia sobre diversos instrumentos institucionais e jurídicos. Acrescenta Machado<sup>43</sup> que, para haver uma melhor eficiência administrativa, todas as unidades de conservação no território brasileiro deveriam estar interligadas no mesmo sistema de gerenciamento. Ele ressalva, no entanto, que as peculiaridades regionais podem indicar outras soluções.

Não basta criar unidades de conservação. É necessário gerir ou manejar essas unidades, uma vez que devem ser priorizadas ações que visam minimizar os impactos sobre a biodiversidade, bem como fortalecê-las e buscar a sua integração com as comunidades vizinhas. No Brasil, diante do quadro de escassez de recursos humanos e financeiros, a Lei do SNUC prevê um modelo de gestão conjunta das unidades de conservação. Trata-se dos mosaicos, que serão analisados no próximo capítulo.

Antes de entrar nesse modelo, merece ser tratado o conceito de biorregionalismo. É um tipo de abordagem ecossistêmica que traz ao debate a interação entre a dimensão social e a dimensão ambiental. O biorregionalismo visa a incorporação do marco ambiental no processo de decisões de uma comunidade, que deve saber as suas necessidades de sustento e o potencial de recursos naturais que a biorregião oferece. As mudanças tecnológicas, a pressão demográfica,

40 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

41 FURRIELA, R. B. *Educação para o consumo sustentável*. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Ciclo de palestras sobre meio ambiente*. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/ciclodepalestras.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

42 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

43 MACHADO, Paulo Afonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

as mudanças econômicas, a decisão pelo governo, ou por membros da comunidade, de desenvolver a exploração comercial de recursos naturais, deram fim aos modos de gestão local. Uma estratégia de se obter a conservação da biodiversidade é o planejamento biorregional, que implica que as políticas públicas devem estar voltadas à proteção, à recuperação e ao uso sustentado da biodiversidade e dos recursos naturais.

Miller utiliza o termo biorregião como

Espaço geográfico que abriga integralmente um ou vários ecossistemas. Implica a inclusão de todos os residentes locais interessados, dos que utilizam ou dependam dos recursos da área e dos interessados na área e em sua população, desde as primeiras etapas do planejamento. Implica também uma análise ecologia, social e econômica, além de abordagens participativas para estabelecer metas e implementar planos. Grupos de Interventores ambientais e gestores compreendem a necessidade de trabalhar em diversas escalas ascendentes, alcançando níveis local, provincial, estadual, nacional e internacional, congregando deste modo aspectos organizacionais, ecológicos, sociais, econômicos e institucionais.<sup>44</sup>

No tocante ao manejo biorregional, Miller<sup>45</sup> entende que é um conceito integrador, que combina aprendizagem e perspectivas de várias abordagens similares para o manejo de recursos. Alguns autores<sup>46</sup> como Edvard Hviding; Graham B.K. Baines e Le Preste acreditam que os modos de gestão local e comum, ou seja, biorregional, geram interesse direto na sua durabilidade e podem se mostrar muito eficientes. Ostrom<sup>47</sup> também insiste na importância do contexto político no qual estão inseridos os modos de gestão locais.

Algumas experiências de gestão biorregional, tais como a Reserva da Biosfera La Amistad, o Grande Ecossistema Yellowstone, o Mar Wadden, o Grande Ecossistema Serengeti, o Parque Marinho da Grande Barreira de Coral, a região

44 M MILLER, Kenton. *Em busca de um novo equilíbrio*. Brasília: IBAMA, 1997. p. 18.

45 MILLER, Kenton. Evolução do conceito de áreas de proteção: oportunidades para o século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1. 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IAP/UNILIVRE, 1997. p. 3-21.

46 HVIDING, Edvard; BAINES, Graham B.K. Community-based fisheries management. tradition and the challenges of development in Marovo, Solomon Islands. *Development and Change*, New Jersey, v. 25, n. 1, p.13-39, Jan. 1994; PRESTE, Phillippe Le. *Ecopolítica internacional*. São Paulo: Senac, 2000.

47 OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nova York: Cambridge University Press, 1990. p. 175-176.

do Mar Mediterrâneo, o Programa CAMPFIRE, Parque Nacional das Charnecas de North York, e o Programa de Manejo de recursos de Colina, exemplificados por Miller<sup>48</sup>, mostraram que os usuários de um recurso podem se agrupar e desenvolver regras de gestão eficaz.

Para Pires e Santos<sup>49</sup>, a gestão biorregional é uma tarefa complexa e difícil de ser implementada, mas tem chance de obter sucesso, se levados em consideração alguns aspectos, como:

- a. A definição de premissas para a gestão ambiental, com base no conhecimento da dinâmica dos ecossistemas e das paisagens contidas na biorregião;
- b. a formulação de estratégias para manter a realização e a replicação das atividades humanas que possam ser suportadas pelas condições ecológicas da região;
- c. a importância da manutenção de funções ambientais proporcionadas pelos ecossistemas naturais, incorporando-a na cultura social dessas comunidades.

A gestão de forma integrada biorregionalmente desempenha um papel crescente na conservação da natureza, e o conhecimento, a criatividade, a empatia com as comunidades e a motivação dos membros das entidades é fundamental para o sucesso das áreas protegidas.

Para Bensusan<sup>50</sup>, os “ecólogos, biólogos da conservação e gestores de áreas protegidas querem fazer mais do que apenas contabilizar prejuízos, a prioridade deve ser o desenvolvimento de técnicas para a gestão integrada da paisagem e a tradução das teorias em recomendações práticas”. Ressalta ainda que, hoje, a gestão integrada é considerada como a forma mais eficiente de/para conservar a biodiversidade.

O Brasil, preocupado com essas formas integradas de gestão, ainda que não sejam ideais ou satisfatórias, no que tange à conservação da biodiversidade,

48 MILLER, Kenton. Evolução do conceito de áreas de proteção: oportunidades para o século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1. 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IAP/UNILIVRE, 1997. p. 3-21.

49 PIRES, J. S. R.; SANTOS, J. E. Gestão biorregional: uma abordagem conceitual para o manejo de paisagens. In SANTOS, José Eduardo dos; CAVALHEIRO, Feisberto; PIRES, José Salatiel Rodrigues (Org.). *Faces da polissemia da paisagem: ecologia, planejamento e percepção*. São Carlos: RiMa, 2004. p. 23-34. p. 27.

50 BENSUNSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 164-189. p. 188.



vem desenvolvendo políticas e técnicas de gestão territorial integrada, tanto que criou instrumentos na Lei do SNUC que asseguram a conectividade de populações, comunidades e processos ecológicos entre *habitats* diferentes.

Portanto, o manejo biorregional pode contribuir para a proteção da natureza, reduzindo imediatos impactos negativos das atividades humanas sobre o meio ambiente. Daí a importância de compatibilizar uma gestão conjunta e local, de forma participativa e integrada, com a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional. Neste sentido, serão analisados no próximo item os mosaicos de UCs, entendido como uma estratégia para promover a gestão integrada de UCs e, conseqüentemente, como um tipo de manejo biorregional.

### 3 Regulamentação do Instituto Do Mosaico

A Lei do SNUC, em seu art. 26, *caput*, coloca que:

Quando existir um conjunto de unidades de conservação de categorias diferentes ou não, próximas, justapostas ou sobrepostas, e outras áreas protegidas públicas ou privadas, constituindo um mosaico, a gestão do conjunto deverá ser feita de forma integrada e participativa, considerando-se os seus distintos objetivos de conservação, de forma a compatibilizar a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional.<sup>51</sup>

No que se refere ao mosaico, a regulamentação desta lei efetivou-se por meio dos arts. 8º a 11 do Decreto nº 4.340, de 22.08.2002. Assim, o mosaico deve ser reconhecido por ato do Ministério do Meio Ambiente, a pedido dos órgãos gestores das unidades de conservação (art. 8º). Por outro lado, ele deve dispor de um “Conselho de Mosaico”, com caráter consultivo e função de atuar como instância de gestão integrada das unidades de conservação que o compõem (art. 9º, *caput*).<sup>52</sup>

Esforços de conservação da biodiversidade devem concentrar-se na ampliação da conectividade entre as áreas remanescentes e no manejo da paisagem.

51 BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

52 BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

Diante das dificuldades de criar megareservas, o modelo de gestão de mosaicos, proposto no SNUC, é uma alternativa para garantir a manutenção da biodiversidade<sup>53</sup>. Para Milaré<sup>54</sup>, o termo mosaico “consiste na justaposição de peças ou figuras distintas que, entretanto, contribuem com as suas individualidades para formar um quadro, ou seja, um todo que resulta numa figura maior e integrada”. Embora as unidades que compõem o mosaico conservem a sua individualidade, elas interagem, devendo, assim, serem submetidas a um mesmo processo de manejo. Unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável, além de outros espaços de proteção específica, como áreas de preservação permanente, reservas legais, hortos florestais, jardins botânicos, zoológicos etc., acabarão por compor um espaço de preservação muito mais amplo, que permitirá maior eficiência na conservação da biodiversidade.<sup>55</sup> Nesse sentido, Silva<sup>56</sup> chama atenção para resguardar as peculiaridades de cada unidade ou espaço que compõe o mosaico, uma vez que não se trata da formação de um conjunto unitário e homogêneo, mesmo que haja uma gestão unificada e integrada.

É importante mencionar, nesse contexto, que o Brasil adotou o Programa de Trabalho para Áreas Protegidas da CDB durante a COP7<sup>57</sup>, tendo o Ministério do Meio Ambiente assinado um Protocolo de Intenções, comprometendo-se a implementar os objetivos e metas desse programa. Posteriormente, para sua efetiva implementação, foi elaborado o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP), instituído pelo Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Ele

53 PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In MILANO, M. S. (Org.). *Unidades de conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 3-13.

54 MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

55 LEUZINGER, Márcia Diegues. *Natureza e Cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. 2007. 356 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

56 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

57 Conferência das Partes (COP) são conferências realizadas a cada dois anos, entre as Partes (signatárias) para implementar a CDB e alcançar os objetivos assumidos coletivamente. CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 7., 2004, Kuala Lumpur *Report of the seventh meeting of the conference of the parties to the Convention on biological diversity*. Kuala Lumpur: UNEP, 2004. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-07/official/cop-07-21-part1-en.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

tem instrumentos para atingir, sobretudo, duas metas: a primeira, é de significativa redução da taxa de perda de biodiversidade, definida na Estratégia Global de Conservação de Plantas, fixada pelos governos na Cúpula Mundial para o Desenvolvimento Sustentável; a segunda, é a de proteger, até 2010, pelos menos 10% de cada ecorregião.<sup>58</sup>

Os principais objetivos e ações previstas pelo PNAP para o SNUC se dividem em quatro eixos temáticos, interligados e inter-relacionados :

Eixo Temático 1 – Planejamento, Fortalecimento e Gestão: propõe ações relacionadas à implementação e ao fortalecimento do SNUC e à gestão da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas. Formulado a partir da abordagem ecossistêmica, busca efetivar o conjunto de áreas protegidas e a sua contribuição para a redução da perda de diversidade biológica.

Eixo Temático 2 – Governança, Participação, equidade e Repartição de Custos e Benefícios: prevê ações relacionadas: I – à participação dos povos indígenas, comunidades quilombolas e locais na gestão das UCs e outras áreas protegidas; II – ao estabelecimento de sistemas de governança; III – à repartição equitativa dos custos e benefícios e IV – à integração entre UCs e entre outras áreas protegidas.

Eixo Temático 3 – Capacidade Institucional: desenvolvimento e fortalecimento da capacidade institucional para gestão do SNUC e para conservação e uso sustentável da biodiversidade nas terras indígenas e nas terras quilombolas. Prevê, ainda, o estabelecimento de normas, bem como de uma estratégia nacional de educação e de comunicação para as áreas protegidas.

Eixo Temático 4 – Avaliação e Monitoramento: ações relacionadas à avaliação e ao monitoramento das áreas protegidas, bem como à gestão, ao monitoramento e à avaliação do PNAP.<sup>59</sup>

Com relação aos mosaicos, o PNAP busca aprimorar a regulamentação do SNUC, como nas questões de consultas públicas e conselhos, tratando de matérias que são fundamentais para a boa gestão de áreas protegidas, ou seja, garantindo a participação dos vários atores, buscando permanentemente o desenvolvimento social, especialmente para as populações do interior e do

58 DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. *O estado das áreas protegidas do Brasil, 2005*. Brasília: [S.n.], 2006.

59 DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. *O estado das áreas protegidas do Brasil, 2005*. Brasília: [S.n.], 2006. p. 169.

entorno das áreas protegidas.<sup>60</sup>

Ao considerar o Programa para Áreas Protegidas da CDB, Drummond, Franco e Ninis<sup>61</sup> entendem que as partes devem selecionar, adaptar e/ou acrescentar elementos às atividades sugeridas de acordo com as condições nacionais e locais e o seu nível de desenvolvimento, o que de fato ocorreu com o PNAP. A abordagem ecossistêmica, que é uma estratégia para o manejo integrado da terra, da água e dos recursos vivos, promovendo a conservação da biodiversidade e o uso sustentável dos recursos naturais, orientou tanto a elaboração do Programa para Áreas Protegidas da CDB, como a do PNAP.

O instituto do mosaico pode ser considerado como uma forma de abordagem ecossistêmica. Além disso, ele se integra bem com outras estratégias relacionadas com o manejo e a conservação, tais como as reservas da biosfera, que também podem ser entendidas como uma forma de abordagem ecossistêmica. Para Ganem<sup>62</sup>, a abordagem ecossistêmica tem sido a melhor estratégia para o planejamento e a implantação de uma rede de áreas protegidas, integrando os esforços de conservação e de uso sustentável da biodiversidade, no contexto da ecologia de paisagens. A estratégia de se utilizar UCs, levando em conta o seu contexto regional, como previsto pela abordagem ecossistêmica, traz consigo a promessa de compatibilização da biodiversidade com a sociodiversidade e com o desenvolvimento sustentável. Isto é, em boa medida, o que pretende o instituto do mosaico.

O instituto do mosaico, como dito, segue a mesma lógica das Reservas da Biosfera. Além de designar áreas que devem ser providas com recursos logísticos para a instalação de bases de pesquisa, intercâmbio de informações e monitoramento da biodiversidade, ela agrega uma dimensão sócio-econômica, uma vez que a sensibilização e a melhoria das condições de vida das populações do entorno são fundamentais para o seu sucesso.

A Lei do SNUC, no seu artigo 41, prevê para as reservas da biosfera um

60 RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

61 DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. *O estado das áreas protegidas do Brasil*, 2005. Brasília: [S.n.], 2006.

62 GANEM, Roseli Senna. *Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de Cerrado*. 2007. 427 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

sistema de gestão descentralizada e participativa, por intermédio de conselhos nacionais, colegiados regionais e comitês estaduais. Eles devem ser compostos, paritariamente, por órgãos governamentais (federais, estaduais e municipais) e instituições da sociedade civil (ONGS, universidade, comunidades locais e setor empresarial)<sup>63</sup>. O instituto do mosaico, nos termos do artigo 26 da Lei do SNUC, e do Decreto nº 4.340, enquadra-se nos mesmos moldes propostos para as Reservas da Biosfera, só que em um contexto regional.

Ainda no que diz respeito às reservas da biosfera, há a questão do esquema de zoneamento (área núcleo, zona de amortecimento e zona de transição), adaptado às características geográficas locais, que facilita a integração entre áreas protegidas e demais paisagens (UNESCO, 2006). O sistema administrativo busca envolver as comunidades locais para melhor responderem às pressões políticas, econômicas e sociais, que afetam, ecologicamente, a área. Os mosaicos reúnem várias unidades de conservação em um contexto de gestão territorial integrada. É uma estratégia de gestão que visa à conservação da biodiversidade, em longo prazo, considerando a ocupação territorial e o manejo integrado dos recursos naturais. Assim, a abordagem ecossistêmica, as reservas da biosfera, os mosaicos e os projetos de corredores ecológicos, (como os que vêm sendo desenvolvidos no âmbito do MMA e do IBAMA) têm muitas semelhanças e podem ser agrupados como formas de manejo biorregional, como definido por Miller<sup>64</sup>. No Brasil, Arruda, Lima, Dias, Ganem e outros<sup>65</sup> relatam algumas experiências na gestão de projetos de corredores ecológicos, que priorizaram três pontos básicos: conservação da biodiversidade; desenvolvimento integral e equitativo; e sustentabilidade

63 DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. *O estado das áreas protegidas do Brasil*, 2005. Brasília: [S.n.], 2006.

64 MILLER, Kenton. *Em busca de um novo equilíbrio*. Brasília: IBAMA, 1997

65 ARRUDA, Moacir B. (Org). *Gestão integrada de ecossistemas, aplicada a corredores ecológicos*. Brasília: IBAMA, 2005; LIMA, Dulcilene S. A. Planejamento biorregional do Maciço de Baturité: implementando gestão ambiental sob novas bases conceituais. In: ARRUDA, Moacir B. (Org). *Gestão integrada de ecossistemas, aplicada a corredores ecológicos*. Brasília: IBAMA, 2005; DIAS, Adriana C. et al. Corredor ecológico Araguaia/ Bananal: gestão biorregional da paisagem. In: ARRUDA, Moacir Bueno (Org). *Gestão integrada de ecossistemas aplicada a corredores ecológicos*. Brasília: IBAMA, 2005. p. 85-101; GANEM, Roseli Senna. *Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de Cerrado*. 2007. 427 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

ecológica e econômica no uso e manejo dos recursos naturais através de um planejamento biorregional.

No que diz respeito à gestão territorial dos mosaicos, alguns pré-requisitos são importantes para garantir sustentabilidade em longo prazo: uma boa articulação das relações institucionais e a criação de uma rede baseada em compromissos participativos no processo de gerenciamento; bases técnicas para a análise do estado de conservação dos ecossistemas, *habitats* etc.; e preocupações com a afirmação da função social durante o processo de implementação.<sup>66</sup> Desse modo, o instituto do mosaico deve colocar em prática estratégias do manejo biorregional, viabilizando a inclusão de todos os residentes locais interessados, ou seja, dos que utilizam ou dependem dos recursos da área e dos interessados na área e em sua população. Preocupações com estas questões, desde as primeiras etapas do planejamento, passando pelo estabelecimento de metas até a implementação efetiva dos planos, são características do manejo biorregional.<sup>67</sup>

Entender os mecanismos que levaram aos objetivos de uma política de conservação de forma a conectar áreas no intuito de reduzir a fragmentação de *habitats*, sem dúvida, é relevante, pois demonstra que há preocupação em criar mecanismos capazes de romper um processo de efeitos adversos à preservação da biodiversidade, em prol de um desenvolvimento sustentável, viabilizando a sobrevivência de milhares de espécies. A Lei do SNUC revelou a preocupação com as consequências do processo de fragmentação, daí, analisar referido sistema demonstra que há necessidade de “encontrar padrões de distribuição de *habitats* na paisagem que assegurem conexões para as espécies, comunidades e processos ecológicos, ou seja, que garantam a conectividade.”<sup>68</sup>

A busca por uma maior eficiência na gestão integrada de unidades de con-

66 MACIEL, Bruno de Amorim. *Mosaicos de unidades de conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica*. 2007. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

67 MILLER, Kenton. *Em busca de um novo equilíbrio*. Brasília: IBAMA, 1997.

68 BENSUNSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das Unidades de Conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 164-189. p.174.

servação por biorregião constitui um dos temas de importância estratégica no cenário nacional.

## 4 Conclusão

As tentativas de defender a natureza de ações humanas exigem maior concentração de esforços nas estratégias já existentes. As unidades de conservação criadas precisam ser efetivamente implantadas e manejadas. Um dos requisitos para que objetivos de uma unidade de conservação sejam atingidos é a correta gestão da área, priorizando ações que visem a minimizar os impactos sobre a biodiversidade, bem como fortalecê-las e buscar a integração com as comunidades vizinhas. Embora a Lei do SNUC tenha dispensado apenas um artigo para tratar dos mosaicos, a ideia de inclusão deste instrumento, que propicia uma maior eficiência às unidades de conservação, veio ao encontro de uma forma mais participativa da comunidade na proteção da biodiversidade, sob forma de gestão integrada biorregional.

Esforços de conservação da biodiversidade devem concentrar-se na ampliação da conectividade entre as áreas remanescentes e no manejo da paisagem. Diante das dificuldades de criar megareservas, o modelo de gestão de mosaicos, proposto no SNUC, é uma alternativa para garantir a manutenção da biodiversidade<sup>69</sup>. Para Milaré<sup>70</sup>, o termo mosaico “consiste na justaposição de peças ou figuras distintas que, entretanto, contribuem com as suas individualidades para formar um quadro, ou seja, um todo que resulta numa figura maior e integrada”. Embora as unidades que compõem o mosaico conservem sua individualidade, elas interagem, devendo, assim, ser submetidas a um mesmo processo de manejo. Unidades de conservação de proteção integral e de uso sustentável, além de outros espaços de proteção específica, como áreas de preservação permanente, reservas legais, hortos florestais, jardins botânicos, zoológicos etc., acabarão por compor um espaço de preservação muito mais amplo, que permitirá maior efi-

69 PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In MILANO, M. S. (Org.). *Unidades de conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção à Natureza, 2002. p. 3-13.

70 MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007

ciência na conservação da biodiversidade<sup>71</sup>. Nesse sentido, Silva<sup>72</sup> chama atenção para se resguardar as peculiaridades de cada unidade ou espaço que compõe o mosaico, uma vez que não se trata da formação de um conjunto unitário e homogêneo, mesmo que haja uma gestão unificada e integrada.

A estratégia de se utilizar UCs, levando em conta o seu contexto regional, como previsto pela abordagem ecossistêmica, traz consigo a promessa de compatibilização da biodiversidade com a sociodiversidade e com o desenvolvimento sustentável. Isto é, em boa medida, o que pretende o instituto do mosaico.

O instituto do mosaico, além de designar áreas que devem ser providas com recursos logísticos para a instalação de bases de pesquisa, intercâmbio de informações e monitoramento da biodiversidade, agrega uma dimensão sócio-econômica, uma vez que a sensibilização e a melhoria das condições de vida das populações do entorno são fundamentais para o seu sucesso.

O mosaico, por estabelecer uma gestão conjunta e de forma territorial, favorece a criação de mecanismos com uma dimensão social, propiciando envolvimento entre os agentes públicos federais, estaduais e municipais e a comunidade do entorno das unidades de conservação. Fomenta uma interação entre os vários atores em prol da manutenção da biodiversidade, evitando possíveis conflitos.

## Referências

ARRUDA, Moacir B. (Org.). *Gestão integrada de ecossistemas, aplicada a corredores ecológicos*. Brasília: IBAMA, 2005.

BENJAMIM, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: \_\_\_\_\_ (Coord.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-327.

BENSUNSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BENSUNSAN, Nurit. Os pressupostos biológicos do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Coord.). *Direito ambiental das áreas*

71 LEUZINGER, Márcia Diegues. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. 2007. 356 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

72 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.



*protegidas*: o regime jurídico das Unidades de Conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 164-189.

BRASIL. Decreto n.º 4.340, de 22 de agosto de 2002. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Lei n.º 9.985, de 18 de julho de 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/L9985.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BURSZYTN, M. A. A; BURSZTYN, Marcel. Gestão ambiental no Brasil: arcabouço institucional e instrumentos. In: NASCIMENTOS, E. P. de; VIANNA, J. N. S. *Economia, meio ambiente e comunicação*. Rio de Janeiro: Garamond. 2006. p. 85-112.

CÂMARA, Ibsen de Gusmão. As unidades de conservação e o paradigma de Durban. *Natureza & conservação*, São Paulo, v. 2, n. 2, p. 08-14, out. 2004.

CARTWRIGHT, J. The politics of preserving natural areas in third world states. *Environmentalist*, London, v. 5, n. 3, p. 179-186, 1985.

CAVALCANTI, R. R. B. Perspectivas e desafios para a conservação do Cerrado no século 21. In: SCARIOT, Aldicir; SOUSA-SILVA, José Carlos; Felfili, Jeanine Maria. (Org.). *Cerrado: ecologia, biodiversidade e conservação*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente. 2005. p. 431-439.

CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 6., 2002, Hague. *Report of the sixth meeting of the conference of the parties to the Convention on biological diversity*. Hague: UNEP, 2002. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-06/official/cop-06-20-en.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONFERENCE OF THE PARTIES TO THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY, 7., 2004, Kuala Lumpur *Report of the seventh meeting of the conference of the parties to the Convention on biological diversity*. Kuala Lumpur: UNEP, 2004. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/meetings/cop/cop-07/official/cop-07-21-part1-en.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015

DIAMOND, Jared M. The island dilemma: lesson of modern biogeographic studies for the design of natural reserve. *Biological Conservation*, New Jersey, v. 7, n. 2, p. 129-145, Feb. 1975.

DIAS, Adriana C. et al. Corredor ecológico Araguaia/ Bananal: gestão biorregional da paisagem. In: ARRUDA, Moacir Bueno. (Org.). *Gestão integrada de ecossistemas aplicada a corredores ecológicos*. Brasília: IBAMA, 2005. p. 85-101.

DRUMMOND, José Augusto; FRANCO, José Luiz de Andrade; NINIS, Alessandra Bortoni. *O estado das áreas protegidas do Brasil*, 2005. Brasília: [S.n.], 2006.

EHRENFELD, David. Por que atribuir um valor à biodiversidade? In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 269-274.

EHRlich, Paul R. A perda de diversidade: causas e conseqüências. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 27-35.

FUNDO MUNDIAL PARA A NATUREZA. *Nossa história*. Disponível em: <[http://www.wwf.org.br/wwf\\_brasil/historia\\_wwf\\_brasil/](http://www.wwf.org.br/wwf_brasil/historia_wwf_brasil/)>. Acesso em: 10 ago. 2015

FURRIELA, R. B. *Educação para o consumo sustentável*. In: BRASIL. Ministério da Educação. *Ciclo de palestras sobre meio ambiente*. Brasília: MEC, 2001. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/ciclodopalestras.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015

FURRIELLA, Rachel Biderman. A participação da sociedade na criação, implantação e gestão de unidades de conservação. *Revista de Direitos Difusos*, São Paulo, v. 1, n. 5, p. 617-621, fev. 2001.

GANEM, Roseli Senna. *Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de Cerrado*. 2007. 427 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

GORE, Albert. *A terra em balanço: ecologia e o espírito humano*. São Paulo: Augustus, 1993.

HANEMANN, W. Michael. Economia e preservação da biodiversidade. In WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 245-252.

HANEMANN, W. Michael. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. 2007. 356 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

HVIDING, Edvard; BAINES, Graham B. K. Community-based fisheries mangement. tradition and the challenges of developmente in Marovo, Salomon Islands. *Development and Change*, New Jersey, v. 25, n. 1, p.13-39, Jan. 1994.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. IUCN: the world conservation union. Categories, objectives and criteria for protected areas. In: MC-MEELY, J. A.; MILLER, K.R. (Ed.). *National Parks, conservation, and development*. Washington: Smithsonian Instituion Press, 1984. p. 47-53.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. List of National Parks and Protected Areas. Gland: IUCN, 1985.

LEUZINGER, Márcia Diegues. *Natureza e cultura: direito ao meio ambiente equilibrado e direitos culturais diante da criação de unidades de conservação de proteção integral e domínio público habitadas por populações tradicionais*. 2007. 356 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007

LEVINS, R. A. *Extinction. Lectures on Mathematics in the Life Sciences*, Providence, n. 2, p. 75-107, 1970.

LIMA, Dulcilene S. A. Planejamento biorregional do Maciço de Baturité: implementando gestão ambiental sob novas bases conceituais. In: ARRUDA, Moacir B. (Org.). *Gestão*

*integrada de ecossistemas, aplicada a corredores ecológicos*. Brasília: IBAMA, 2005.

LOVELOCK, James. *A vingança de Gaia*. Tradução de Ivo Korytowski. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MACARTHUR, R. H.; WILSON, E. O. *The theory of island biogeography*. Princenton: Princeton University Press. 1967.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MACIEL, Bruno de Amorim. *Mosaicos de unidades de conservação: uma estratégia de conservação para a Mata Atlântica*. 2007. 181 f. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

MCNEELY, J. A. *Protected áreas and modern societies: regional reviews of conservation issues*. Gland: IUCN, 1993.

MILARÉ, Édís. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MILLER, Kenton. *Em busca de um novo equilíbrio*. Brasília: IBAMA, 1997.

MILLER, Kenton. Evolução do conceito de áreas de proteção: oportunidades para o século XXI. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 1. 1997, Curitiba. *Anais...* Curitiba: IAP/UNILIVRE, 1997. p. 3-21.

NATION, James D. A ecologia profunda encontra o mundo em desenvolvimento. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 101-106.

NORGAARD, Ricahrd B. O crescimento da economia global de trocas e a perda de diversidade biológica. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 261-268.

NORTON, Bryan. Mercadoria, comodidade e moralidade: os limites da quantificação na avaliação da biodiversidade. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Nova York: Cambridge University Press, 1990. p. 175-176.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Efetividade das políticas de conservação da biodiversidade. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO, 2., 2000, Campo Grande. *Anais...* Campo Grande: Rede Nacional Pró-Unidades de Conservação; Fundação o Boticário, 2000. v. 1. p. 104-116.

PÁDUA, Maria Tereza Jorge. Unidades de conservação: muito mais do que atos de criação e planos de manejo. In: MILANO, M. S. (Org.). *Unidades de conservação: atualidades e tendências*. Curitiba: Fundação O Boticário de Proteção a Natureza, 2002. p. 3-13.

PIRES, Alexandra S.; FERNANDEZ, Fernando A. S.; BARROS, Camila S. Vivendo em um mundo em pedaços: efeitos da fragmentação florestal sobre comunidades de popula-

ções animais. In: ROCHA, Carlos Frederico Duarte et al (Org.). *Biologia da conservação: essências*. São Carlos: RiMa, 2006. p. 231-260.

PIRES, J. S. R.; SANTOS, J. E. Gestão biorregional: uma abordagem conceitual para o manejo de paisagens. In SANTOS, José Eduardo dos; CAVALHEIRO, Feisberto; PIRES, José Salatiel Rodrigues (Org.). *Faces da polissemia da paisagem: ecologia, planejamento e percepção*. São Carlos: RiMa, 2004. p. 23-34.

PRESTE, Phillippe Le. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Senac, 2000.

PRIMACK, Richard B.; RODRIGUES, Efraim. *Biologia da conservação*. Londrina: Planta, 2001.

RANDALL, Alan. O que os economistas tradicionais têm a dizer sobre o valor da biodiversidade. In: WILSON, E. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 275-286.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SAMPAIO, Francisco José Marques. *Meio ambiente no direito brasileiro atual*. Curitiba: Juruá, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

WILSON, Edward. O. A situação atual da diversidade biológica. In: WILSON, Edward. O. (Org.). *Biodiversidade*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 3-24.

WILSON, Edward. O. *Diversidade da vida*. Tradução Carlos Afonso Malferrari. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.



# ÁREAS PROTEGIDAS: MUDANÇA DE PARADIGMA NO CONTEXTO DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS?

Alice Serpa Braga<sup>1</sup>  
Rafael Ishimoto Della Nina<sup>2</sup>

**Sumário:** 1 Introdução. 2 Retrospectiva dos paradigmas em que se assentam as áreas protegidas. 2.1 Preservacionismo e conservacionismo. 2.2 Conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável. 3 Cenário atual das áreas protegidas e o contexto das mudanças climáticas. 3. 1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação. 3. 2 Novos ventos: as áreas protegidas e as mudanças climáticas. 4 Conclusão. Referências.

## 1 Introdução

A discussão acerca da perda da biodiversidade<sup>3</sup> que se arrasta de já longos tempos ganha contornos ainda mais relevantes no contexto da luta internacional contra as mudanças climáticas. Esse cenário leva a revistar a estratégia de criação e manutenção de áreas protegidas e, em especial, a de unidades de conservação. As unidades de conservação, como áreas protegidas delimitadas e reguladas pela Lei 9.985, de 18 de julho de 2000, figuram como importante instrumento de mitigação para conter o avanço das alterações climáticas. No entanto, no contexto da adaptação das irremediáveis mudanças climáticas vindouras, lança-se o questionamento sobre a necessidade de redesenhar a concepção originária das unidades de conservação.

As áreas protegidas, que favorecem a proteção *in situ* da biodiversidade,

- 1 Procuradora Federal. Mestre em Direito e Políticas Públicas. Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa
- 2 Analista Ambiental do IBAMA. Mestrando em Ecologia e Gestão Ambiental pela Universidade de Lisboa.
- 3 A Convenção sobre Diversidade Biológica conceitua biodiversidade como a variabilidade de organismos vivos de todas as origens, compreendendo, dentre outros, os ecossistemas terrestres, marinhos e outros ecossistemas aquáticos e os complexos ecológicos de que fazem parte; compreendendo ainda a diversidade dentro de espécies, entre espécies e de ecossistemas (art. 2º). BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Convenção da Diversidade Biológica*. 1992. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_chm\\_rbbio/\\_arquivos/cdbport\\_72.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

englobam espaços com instituição, natureza e objetivos diferenciados. O presente trabalho apresentará uma breve retrospectiva histórica para localizar o paradigma que orientou a criação e o estabelecimento dessas áreas. Por fim, abordará o tema das alterações climáticas e lançará o questionamento acerca da configuração de um novo marco paradigmático, sob o manto do qual será necessária a revisão das características que hoje sedimentam as unidades de conservação.

## **2 Retropespectiva dos paradigmas em que se assentam as áreas protegidas**

A relação da humanidade com a natureza passou por inúmeras transformações ao longo do tempo<sup>4</sup>. A percepção da capacidade da humanidade de alterar as características naturais da Terra levou a que os homens se preocupassem em reservar espaços para que não fossem impactados por ações antrópicas<sup>5</sup>, seja para a preservação de lugares sagrados, seja para a manutenção de estoques de recursos naturais<sup>6</sup>. É nesse contexto que se materializa, já no século XIX, nos Estados Unidos, a política de criação de áreas protegidas, então com foco na conservação de paisagens naturais. A estratégia foi reproduzida mundialmente, em processo que, por óbvio, comportou diferentes adaptações às realidades e necessidades nacionais<sup>7</sup>.

### **2.1 Preservacionismo e conservacionismo**

A proposta de criação de áreas protegidas centrava-se em duas correntes ambientalistas distintas: a preservacionista e a conservacionista<sup>8</sup>. Na ótica dos

---

4 BARBOSA, Livia Neves; DRUMMOND, José Augusto. Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 265-289, 1994. p. 270-271.

5 BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 12.

6 DOUROJEANNI, Marc Jean; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Biodiversidade a hora decisiva*. 2. ed. Curitiba: UFPR, 2007. p. 53-54.

7 GASTAL, Maria Luiza; SARAGOUSSI, Muriel. Os instrumentos para conservação da biodiversidade. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e por quê*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2008. p. 43-62. p. 44.

8 BARBOSA, Livia Neves; DRUMMOND, José Augusto. Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 265-289, 1994. p. 268.

conservacionistas, era possível a utilização racional dos recursos nacionais, de modo a harmonizar a exploração econômica dos bens e a manutenção da qualidade do meio ambiente. Diferentemente, para os preservacionistas, a verdadeira proteção dos espaços naturais somente seria alcançada com a delimitação de áreas em que fosse vedada a exploração e uso de recursos naturais<sup>9</sup>.

Até os dias atuais, verifica-se a manutenção de um embate entre as teses conservacionista e preservacionista, o qual ganha especial relevo quando se discute a (im)possibilidade de ocupação humana nas áreas protegidas.

Os conservacionistas partem do pressuposto de que as áreas selecionadas para proteção teriam sido submetidas, a longo prazo, ao uso de seus recursos naturais por populações humanas. Esse processo teria garantido o processo histórico de formação de paisagens e gerado ou mantido a biodiversidade ali abarcada. Assim, o conservacionismo compreende que a exclusão da presença humana pode afastar aspectos relevantes para a manutenção dos processos geradores e estabilizadores da biodiversidade e pode gerar a descaracterização das paisagens<sup>10</sup>.

O preservacionismo, por outro lado, não obstante considerar que a anterior exposição da área ao uso de baixo impacto possa ter contribuído para a biodiversidade existente no local, o contexto social e o padrão de uso se modificam celeremente e acarretam um aumento no impacto<sup>11</sup>. Assim, a longo prazo, a estratégia mais adequada para a proteção da biodiversidade é excluir o uso direto dos recursos naturais e a presença humana dentro dos limites das áreas protegidas.

Sob a perspectiva de proteção da rara beleza cênica e de paisagens sublimes<sup>12</sup>, ou seja, sob o manto das ideias preservacionistas foi criado o Parque Nacional de Yellowstone, em 1872, que inaugura a ideia moderna de proteção de áreas intocadas. Na mesma linha, seguiu-se a instituição dos Parques Nacionais

---

9 O'BRIEN, Bob R. *Our National Parks and the search for sustainability*. Austin: University of Texas Press, 1999. p. 20.

10 BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 24.

11 BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 25.

12 O'BRIEN, Bob R. *Our National Parks and the search for sustainability*. Austin: University of Texas Press, 1999. p. 20.



de Banff<sup>13</sup> (Canadá) e de Yosemite (Califórnia, Estados Unidos), em 1885 e 1890, respectivamente. O modelo, centrado no preservacionismo, foi reproduzido em diversos outros Estados<sup>14</sup>.

Nas décadas de 40 a 60 do século XX, marcadas pela internacionalização de grandes desastres ambientais, a necessidade de recorrer a instrumentos de proteção ambiental se manteve na pauta do dia<sup>15</sup>. Na altura, foram criados órgãos ambientais relevantes no tratamento das áreas protegidas, com destaque para a União Internacional para Conservação da Natureza (UICN), em 1948 e para o Fundo Mundial para a Natureza (WWF), em 1961. Essas entidades traçaram estratégias e orientações para a criação e a gestão das áreas protegidas que se limitavam, à época, especialmente aos parques nacionais.

Os atos preparatórios da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano foram caracterizados pelo apelo crescente de adotar medidas para conter e moderar os impactos humanos sobre o meio ambiente natural. Os estudos precedentes revelavam uma previsão pessimista referente à relação do homem com o meio ambiente e prenunciavam um iminente colapso do sistema de crescimento da população e do capital<sup>16</sup>. A tecnologia, diferentemente do que se pensava até então, teria condão de aliviar os sintomas do problema, mas não poderia evitá-lo<sup>17</sup>.

Nesse contexto, reiterava-se a importância da criação de áreas protegidas, como mecanismo de proteção ambiental e de contenção da açodada exploração dos recursos naturais disponíveis.

## 2.2 Conservação da biodiversidade e desenvolvimento sustentável

Os atos preparatórios para a nova conferência internacional sobre o meio ambiente resultaram na consagração de novos contextos aos quais a criação e

13 PARKS CANADA. *National Parks of Canada*. Disponível em <[http://www.pc.gc.ca/progs/np-pn/index\\_e.asp](http://www.pc.gc.ca/progs/np-pn/index_e.asp)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

14 GASTAL, Maria Luiza; SARAGOUSSI, Muriel. Os instrumentos para conservação da biodiversidade. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e por quê*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2008. p. 43-62. p. 44.

15 CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010. p. 65.

16 MEADOWS, Donella H. et al. *Limites do crescimento*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1976. p.124; 141.

17 MEADOWS, Donella H. et al. *Limites do crescimento*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1976. p. 151.

manutenção de áreas protegidas deveriam se amoldar: (i) a biodiversidade como bem *per se*; e (ii) o conceito de desenvolvimento sustentável. Referidos elementos foram incorporados nos documentos oficiais que resultaram da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Humano (Rio-92).

As áreas protegidas eram criadas, até os idos dos anos 90, com vistas à proteção de uma determinada riqueza ou recurso (beleza cênica, solo, recursos hídricos, fauna, flora). Com a Convenção de Diversidade Biológica, aberta para adesão por ocasião da dita Conferência, a principal motivação dos espaços territoriais especialmente protegidos passou a ser a proteção *in situ* da biodiversidade<sup>18</sup>, cuja conservação repousa principalmente na delimitação de áreas protegidas. Esta é repositório de informações farmacêuticas, cosméticas, alimentícias e tecnológicas, a par de ser fator de equilíbrio dos ecossistemas e essencial, a longo prazo, para a sobrevivência da espécie humana.

Já quando da realização da conferência precedente (Estocolmo, 1972), recorreu-se a um intento de compatibilizar o desenvolvimento com o equilíbrio e proteção ambientais<sup>19</sup>, sob o manto do ecodesenvolvimento<sup>20</sup>. A partir de então, a temática da harmonização do desenvolvimento econômico, uso racional dos recursos naturais e proteção ambiental foi amadurecida<sup>21</sup>. Nessa seara, a concepção de desenvolvimento passou a contemplar a dimensão ambiental e deixou de se limitar ao crescimento econômico.

Essa ideia foi cristalizada no Relatório Brundtland, ocasião em que lhe foi conferida a nomenclatura de desenvolvimento sustentável, em cujo escopo se deve garantir que sejam atendidas as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade de as gerações futuras também atenderem as suas.<sup>22</sup>

18 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso Futuro Comum*. 1986. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-06.htm#-VIII>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

19 FRANCO, José Luiz de Andrade. Natureza no Brasil: idéias, políticas e fronteiras. In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: UFG, 2000. p. 71-111. p. 102-103.

20 LAYRARGUES, Philippe Pomier. *Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?* Disponível em <<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/biblioteca/Layrarguesecodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

21 GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (Org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, 1997. p. 13-44. p. 15.

22 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 1986. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-06.htm#->

Com isso, o termo *desenvolvimento* agregou novos elementos de sustentabilidade e passou a assentar-se na relevância social, prudência ecológica e na viabilidade econômica<sup>23</sup>. A incorporação inovadora do viés social resulta da compreensão de que a pobreza é fator de degradação ambiental, que deve ser superada, e de que o homem necessariamente está inserido no meio ambiente.<sup>24</sup>

Com esse enfoque, inaugurou-se o movimento socioambientalista, o qual reafirma a indissociabilidade da presença humana e inexorável participação social nas questões ambientais<sup>25</sup>. Verifica-se uma leve contraposição do movimento socioambientalista ao preservacionismo<sup>26</sup>, especificamente no que toca à ausência de presença humana no interior das áreas protegidas.

Nesse novo cenário, é possível afirmar que o crescente interesse sobre a diversidade biológica e a preocupação de desacelerar a velocidade e os prejuízos de sua perda conduziram ao incremento de categorias de áreas protegidas que, agora, tem por escopo primordial a conservação da biodiversidade<sup>27</sup>. Nelas, em referência ao contexto do desenvolvimento sustentável, se juntam outras capacidades e objetivos, tais quais pesquisa, a ocupação ordenada humana, atividades extrativistas sustentáveis, dentre outras.

O quadro abaixo sintetiza os aspectos diferenciados das políticas voltadas à conservação da biodiversidade. Impende registrar que o contexto do desenvolvimento sustentável marca, juntamente com a evolução administrativa e normativa do tema, uma nova perspectiva e sistematiza a coexistência das medidas preservacionistas e conservacionistas:

---

VIII>. Acesso em: 29 jun. 2011.

23 SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p. 35.

24 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 1986. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-06.htm#-VIII>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

25 SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p.34.

26 SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. p 113.

27 TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel. Why the world needs parks. In: TERBORGH, John et al. (Ed.). *Making parks work: strategies for preserving tropical nature*. Washington: Island Press, 2002. p. 3-14. p. 4.

**Quadro 1** - Políticas de conservação da biodiversidade

	<b>Preservacionistas</b>	<b>Conservacionistas</b>	<b>Desenvolvimento sustentável</b>
Plano cognitivo	Natureza intocável.	Proteção e uso direto dos recursos naturais.	Satisfação das necessidades presentes, sem comprometimento das necessidades das gerações futuras.
Plano normativo	Criação de unidades de proteção integral, sem presença humana e sem uso direto dos recursos.	Criação de unidades de proteção de uso sustentável, com uso direto regrado dos recursos naturais.	Sistema integrado de unidades de proteção integral e de uso sustentável, com conectividade e inserção dos componentes social e econômico.
Plano operacional	Fortalecimento da fiscalização e das Ucs de proteção integral. Regularização fundiária.	Fortalecimento das Ucs de uso sustentável. Normatizar o uso e resolver os conflitos fundiários e entre comunidades.	Desenvolvimento de mecanismos que permitam a coexistência das tipologias de UC, sustento financeiro e integração das comunidades internas e do entorno. Educação ambiental. Integração das entidades ambientais e do planejamento governamental.

### 3 Cenário atual das unidades de conservação e o contexto das mudanças climáticas

O cenário atual das unidades de conservação, tratadas aqui como espécie de áreas protegidas, revela a sua contextualização no âmbito do desenvolvimento sustentável, em que coexistem áreas em que são vedadas as atividades humanas (proteção integral) e espaços com utilização planejada e exploração pautada em *standards* de proteção.

No entanto, verifica-se, ainda, a ausência de efetiva implementação das unidades de conservação, sem que as variadas áreas operem em consonância com a finalidade para a qual foram criadas. Faltam, como é cediço, a adequada destinação de recursos suficientes e o planejamento apropriado para a gestão das unidades de conservação.

#### 3.1 Sistema Nacional de Unidades de Conservação

No contexto brasileiro, trilhou-se um longo percurso até alcançar o modelo vigente consagrado na Lei n. 9.985, de 2000<sup>28</sup>. A existência de legislação

28 Para um percurso pelo histórico que antecedeu a edição da Lei n. 9.985, de 2000, sugere-se a leitura de RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

esparsa e a proliferação de tipologias de áreas protegidas impulsionaram a consolidação normativa do tema, o que culminou, em 2000, após quase uma década de tramitação legislativa, na edição da Lei n. 9.885<sup>29</sup>. O novel diploma instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) e logrou conferir um conceito jurídico ao termo unidade de conservação<sup>30</sup>.

As unidades de conservação são espécie de espaços territoriais especialmente protegidos, criados por ato do Poder Público e com isso retirados do modo de apropriação moderno, destinados, conforme Herman Benjamin, à conservação da biodiversidade, ao aproveitamento público, à pesquisa científica e ao uso econômico sustentável de seus componentes<sup>31</sup>.

Na busca de uma solução conciliatória que atendesse aos anseios das correntes conservacionista e preservacionista, as unidades de conservação foram classificadas em duas categorias: de proteção integral e de uso sustentável. A primeira reflete o posicionamento dos preservacionistas ao permitir somente o uso indireto dos recursos naturais encontrados no interior da unidade. As unidades de conservação de uso sustentável admitem a exploração direta dos recursos naturais e a presença humana no interior da área, desde que sob o controle do Poder Público e com a observância de limitações. A categoria de uso sustentável busca compatibilizar o equilíbrio da natureza e a proteção da biodiversidade com a utilização sustentável dos recursos.

A norma encarta, ainda, no seu conteúdo instrumentos de gestão ambiental<sup>32</sup> que propiciam a postulação de efetivas políticas públicas na área. No mesmo sentido, para alcançar-se efetividade no trato da matéria, não bastaria apenas a edição da norma ou a ação isolada do Poder Público, senão o plane-

29 BRASIL. *Lei nº 9.885, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

30 Art. 2º Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por: I - unidade de conservação: espaço territorial e seus recursos ambientais, incluindo as águas jurisdicionais, com características naturais relevantes, legalmente instituído pelo Poder Público, com objetivos de conservação e limites definidos, sob regime especial de administração, ao qual se aplicam garantias adequadas de proteção. BRASIL. *Lei nº 9.885, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

31 BARBOSA, Livia Neves. Introdução à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 278.

32 Plano de manejo, conselhos consultivos e deliberativos das unidades de conservação, dentro outras ferramentas.

jamento, a interdisciplinaridade, a gestão ambiental e a participação da Administração e de instâncias não governamentais. Assim, importa que a definição da área leve em consideração a representatividade ecológica nela contemplada, a conectividade com outras unidades e o uso dos recursos naturais na sua imediação<sup>33</sup>. Essas medidas dependem de pesquisas e estudos interdisciplinares, participação das comunidades interessadas e de ferramentas de gestão por parte do Poder Público destinadas à unidades de conservação e a suas circunstâncias.

A par das medidas prévias à instituição de unidades de conservação, o maior desafio do SNUC é a sua efetiva implantação. O tema remete não somente à regularização fundiária<sup>34</sup>, senão principalmente ao alcance das finalidades específicas de cada unidade de conservação<sup>35</sup>. O histórico demonstra que raros são os casos em que a criação normativa de parques nacionais vem acompanhada da previsão orçamentária para proceder-se a sua regularização fundiária e a sua efetiva implantação<sup>36</sup>. Assim, há de se atentar que a responsabilidade do Poder Público é não só de criar referidas unidades, mas de manter referidos espaços e viabilizar que atinjam a finalidade para a qual foram criados<sup>37</sup>.

Ainda que ausente a efetividade do SNUC, já se registrou que o mero ato instituidor e a delimitação de unidades de conservação resultam no desestímulo ao desmatamento<sup>38</sup>. A redução das taxas de desmatamento tem, por sua vez, se revelado como uma das providências mais eficazes para contornar as preocupações com as mudanças do clima<sup>39</sup>.

33 BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 24.

34 SANTOS, Saint-Clair Honorato. *Direito ambiental: unidades de conservação, limitações administrativas*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009. p. 91.

35 SANTILLI, Juliana. Unidades de conservação da natureza, territórios indígenas e de quilombolas: aspectos jurídicos. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, HUGUENEY, Carlos Teodoro. (Coord.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 167-204. p. 174.

36 DOUROJEANNI, Marc Jean; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Biodiversidade a hora decisiva*. 2. ed. Curitiba: UFPR, 2007. p. 85.

37 FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

38 BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 36.

39 LOVELOCK, James. *A vingança de gaia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006. p. 66.

### 3.2 Novos ventos: as unidades de conservação e as mudanças climáticas

As alterações climáticas podem ser consideradas como um dos grandes desafios a serem enfrentados pela humanidade no século XXI, tendo em conta o seu potencial impacto econômico e social<sup>40</sup>. Este desafio fica ainda mais complexo quando fica evidenciado o papel de cada um dos países como responsáveis pela origem das alterações climáticas, mas também como parte de sua resolução. Nesse contexto, a influência do homem no sistema climático global é evidente, principalmente em relação às emissões de Gases de Efeito Estufa<sup>41</sup>.

As discussões, no âmbito internacional, quanto às alterações climáticas rendem um cenário semelhante ao que foi observado quando das primeiras conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente. As previsões pessimistas resultantes das pesquisas científicas parecem não ser suficientes para engajar, com vigor, os países em um projeto comum, e de responsabilidades compartilhadas, para conter as causas das mudanças climáticas. Interesses nacionais e a falta de consenso quanto à partilha das responsabilidades<sup>42</sup> impede que sejam adotadas, no cenário internacional, medidas mais efetivas de controle e contenção.

A criação e manutenção de unidades de conservação figuram como um importante elemento de mitigação das mudanças do clima, ou seja, auxiliam no combate ao incremento das emissões de gases de efeito estufa, notadamente através do desincentivo ao desmatamento. E nessa esteira, com vistas a que o Brasil alcance as metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, as políticas ambientais devem se voltar ao fortalecimento do SNUC e à criação das condições necessárias para a sua efetiva e eficaz implementação.

Por outro lado, um novo desafio se apresenta no que tange às unidades de conservação. Diante dos inarredáveis efeitos das mudanças de clima e dos seus impactos para a biodiversidade e caracterização de biomas, tem lugar o questionamento se o modelo de delimitação espacial de áreas com localização pontual

40 NICOLodi, João Luiz; PETERMANN, Rafael Mueller. Mudanças climáticas e a vulnerabilidade da zona costeira do Brasil: aspectos ambientais, sociais e tecnológicos. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, v. 10, n. 2, p. 151-177, jun. 2010.

41 INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. In: STOCHER, Thomas F. et al. (Ed.). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 3-32.

42 O que se revela, por exemplo, na falta de adesão dos Estados Unidos da América e da China ao Protocolo de Nagoya.

e determinada será capaz de garantir a conservação da biodiversidade *in situ*.

Emerge, portanto, um novo paradigma para a criação e manutenção de unidades de conservação e a (in)suficiência do atual conceito para lidar com as alterações climáticas. Os novos tempos, em breve, dirão. Entretanto, a comunidade científica, com especial relevo para a doutrina jurídica, deverá estar atenta à necessidade de reformular a noção de unidade de conservação, com vistas a permitir a adaptação dessa importante estratégia de conservação da biodiversidade às mudanças do clima.

## 4 Conclusão

O breve percurso histórico referente aos paradigmas que circunscreveram as unidades de conservação permite compreender a plasticidade do conceito dessas áreas e a sua adaptação ao contexto de preocupação ambiental em que foram inseridas. Consta-se, ainda, que, não obstante a evolução do cenário, constante foi o recurso ao estabelecimento e manutenção de áreas protegidas como estratégia de defesa ambiental.

Nesta oportunidade, emerge a preocupação com as alterações climáticas para o que as unidades de conservação se apresentam como relevante medida de mitigação. No entanto, esse novo contexto quiçá aponta, ainda, para a necessidade de revistar o conceito e alcance das unidades de conservação, como medida de adaptação frente às mudanças do clima, especificamente no que tange à inamovibilidade da atual concepção dessas áreas protegidas. Ainda que diante desse novo paradigma, pensa-se que eventual remodelação das unidades de conservação não terá o condão de desnaturá-las, senão de confirmar essa relevante estratégia para a conservação da biodiversidade

## Referências

BARBOSA, Livia Neves. Introdução à lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BARBOSA, Livia Neves; DRUMMOND, José Augusto. Os direitos da natureza numa sociedade relacional: reflexões sobre uma nova ética ambiental. *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 14, p. 265-289, 1994.



BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19985.htm)>. Acesso em: 12 nov. 2014.

BRASIL. Ministério da Meio Ambiente. *Convenção da diversidade biológica*. 1992. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_chm\\_rbbio/\\_arquivos/cdbport\\_72.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CARSON, Rachel. *Primavera silenciosa*. São Paulo: Gaia, 2010.

DOUROJEANNI, Marc Jean; PÁDUA, Maria Tereza Jorge. *Biodiversidade a hora decisiva*. 2. ed. Curitiba: UFPR, 2007.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Desapropriações Ambientais na Lei nº 9.985/2000. In: BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

FRANCO, José Luiz de Andrade. Natureza no Brasil: idéias, políticas e fronteiras. In: SILVA, Luiz Sérgio Duarte (Org.). *Relações cidade-campo: fronteiras*. Goiânia: UFG, 2000. p. 71-111.

GASTAL, Maria Luiza; SARAGOUSSI, Muriel. Os instrumentos para conservação da biodiversidade. In: BENSUSAN, Nurit (Org.). *Seria melhor mandar ladrilhar? Biodiversidade: como, para que e por quê*. 2. ed. São Paulo: Peirópolis, 2008. p. 43-62.

GUIMARÃES, Roberto P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, Bertha K.; MIRANDA, Mariana (Org.). *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro, 1997. p. 13-44.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Summary for Policymakers. In: STOCHER, Thomas F. et al. (Ed.). *Climate Change 2013: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. New York: Cambridge University Press, 2013. p. 3-32.

LAYRARGUES, Philippe Pomier. *Do ecodesenvolvimento ao desenvolvimento sustentável: evolução de um conceito?* Disponível em <<http://www.educacaoambiental.pro.br/victor/biblioteca/Layrarguesecodesenvolvimento.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

LOVELOCK, James. *A vingança de gaia*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2006.

MEADOWS, Donella H. et al. *Limites do crescimento*. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1976.

NICOLODI, João Luiz; PETERMANN, Rafael Mueller. Mudanças climáticas e a vulnerabilidade da zona costeira do Brasil: Aspectos ambientais, sociais e tecnológicos. *Revista da Gestão Costeira Integrada*, v. 10, n. 2, p. 151-177, jun. 2010.

O'BRIEN, Bob R. *Our National Parks and the search for sustainability*. Austin: University of Texas Press, 1999.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento. *Nosso futuro comum*. 1986. Disponível em: <<http://www.un-documents.net/ocf-06.htm#VIII>>. Acesso em: 29 jun. 2011.

PARKS CANADA. *National Parks of Canada*. Disponível em <[http://www.pc.gc.ca/progs/np-pn/index\\_e.asp](http://www.pc.gc.ca/progs/np-pn/index_e.asp)>. Acesso em: 11 nov. 2014.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SACHS, Ignacy. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTILLI, Juliana. *Socioambientalismo e novos direitos*. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SANTILLI, Juliana. Unidades de conservação da natureza, territórios indígenas e de quilombolas: aspectos jurídicos. In: RIOS, Aurélio Virgílio Veiga; IRIGARAY, HUGUENEY, Carlos Teodoro. (Coord.). *O direito e o desenvolvimento sustentável: curso de direito ambiental*. São Paulo: Peirópolis, 2005. p. 167-204.

SANTOS, Saint-Clair Honorato. *Direito ambiental: unidades de conservação, limitações administrativas*. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2009.

TERBORGH, John; VAN SCHAIK, Carel. Why the world needs parks. In: TERBORGH, John et al. (Ed.). *Making parks work: strategies for preserving tropical nature*. Washington: Island Press, 2002. p. 3-14.



# A PROTEÇÃO DO ENTORNO DOS BENS CULTURAIS: AMBIÊNCIA E VISIBILIDADE

Sandra Cureau<sup>1</sup>

**Sumário:** 1 Introdução. 2 A importância da proteção do entorno de bens culturais. 3 Diplomas internacionais que tratam da proteção do entorno dos bens culturais. 4 Legislação comparada. 5 Crescimento urbano versus preservação. 6 O entorno dos bens culturais em juízo. 7 Conclusão. Referências.

## 1 Introdução

O meio ambiente é a interação do conjunto de elementos naturais, culturais e artificiais que possibilitam a proteção e o desenvolvimento da vida em todas as suas formas. Ainda, conforme José Afonso da Silva<sup>2</sup>, “a palavra ‘ambiente’ indica a esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos”.

Não por acaso, em inglês, *environment* é uma palavra que abrange, em seu conceito, o ar, a água e a terra nas quais ou sobre os quais as pessoas, os animais e as plantas vivem, mas, também, as condições sob as quais alguém vive ou trabalha e o modo como essas condições influenciam as maneiras de sentir-se ou de trabalhar<sup>3</sup>.

Do mesmo modo, o Petit Robert, dicionário eletrônico da língua francesa, define *environnement* como sendo «*l’ensemble des conditions naturelles (physiques, chimiques, biologiques) et culturelles (sociologiques) dans lesquelles les organismes vivants (en particulier l’homme) se développent*».<sup>4</sup>

- 
- 1 Procuradora Federal. Mestre em Direito e Políticas Públicas. Doutorando em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa
  - 2 SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 19.
  - 3 Conforme: ENVIRONMENT. In: CAMBRIDGE advanced learned’s dictionary. 3. ed, Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 471.
  - 4 Conforme: ENVIRONNEMENT. In: LE PETIT Robert de la Langue Française: 2012. Paris: Le Robert, 2011. 1 CD-ROM. “o conjunto das condições naturais (físicas, químicas, biológicas) e culturais (sociológicas) nas quais os organismos vivos (em particular o homem) se desenvolvem.”

À semelhança das zonas de amortecimento, que se destinam a minimizar os impactos negativos sobre as unidades de conservação da natureza, sendo definidas, portanto, como “o entorno dessas unidades, onde as atividades humanas estão sujeitas a normas e restrições específicas”, a área de entorno dos bens culturais se destina a evitar danos ou prejuízos à sua ambiência e à sua visibilidade.

## 2 A importância da proteção do entorno de bens culturais

A questão relativa ao entorno dos bens culturais vem sendo muito pouco abordada no Brasil, estando diretamente relacionada à proteção do patrimônio cultural imóvel ou arquitetônico.

Como já escrevemos anteriormente,

É importante lembrar que não existe patrimônio cultural por natureza. A patrimonialização de um bem se dá mediante uma seleção, que pode ocorrer não só pela via administrativa, mas também pela via legislativa ou judicial [...] Isso, porém, a nosso ver, não exclui o valor intrínseco de um bem cultural, nem submete sua preservação, exclusivamente, aos valores prevalentes num momento dado, sob pena de justificarmos a destruição de testemunhos culturais importantes.<sup>5</sup>

No Brasil, a noção de entorno está, tradicionalmente, ligada à *visibilidade* do bem, sem considerar a sua ambiência. Vê-se do art. 18 do Decreto-lei 25, de 1937, que instituiu o tombamento:

Art. 18 - Sem prévia autorização do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, não se poderá, na vizinhança da coisa tombada, fazer construção que lhe impeça ou reduza a visibilidade, nem nela colocar anúncios ou cartazes, sob pena de ser mandada destruir a obra ou retirar o objeto, impondo-se neste caso multa de cinquenta por cento do valor do mesmo objeto.<sup>6</sup>

No dizer de Cláudia Lage<sup>7</sup>, isso se deve ao fato de que as cidades inicialmente tombadas, entre as quais as de Minas Gerais - a maioria com tombamento

5 LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 284.

6 BRASIL. *Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

7 LAGE, Cláudia Maria Freire. [Mensagem pessoal]. Mensagem recebida em 2007. Correspondência trocada com a analista pericial da 4ª CCR.

em 1938 -, não têm definição do perímetro tombado, excluindo Diamantina e São João Del Rei. Um dos motivos é que, naquele momento, essas cidades estavam estagnadas, sem perspectivas de crescimento.

Portanto, tombava-se a cidade como um todo. Posteriormente, se fez a delimitação de Ouro Preto, inclusive com marcação topográfica, mas o conceito foi “até onde a vista alcança”, principalmente pelas características da paisagem envoltória, que influía de forma definitiva na leitura do bem tombado.

Como observa Bernardete Ferreira Farias<sup>8</sup>, uma das poucas estudiosas que se debruçaram sobre o tema, a implantação do entorno de proteção ou da área circundante mediata do sítio pode ser bem vasta e impor ou não servidões ‘non aedificandi’ ou limitar as alturas dos imóveis projetados. [...] Segundo a doutrina comparada, trata-se de um verdadeiro plano de urbanismo de detalhes que desenvolve concepção global da exploração do valor cultural do sítio.

Por outro lado, a área de entorno passa a ser protegida, juntamente com o imóvel a ser preservado, a partir do momento em que, iniciado o processo de tombamento e notificado o proprietário, passa o bem a ser *provisoriamente tombado*, tendo em vista o que diz o parágrafo único do art.10 do Decreto-lei 25/37: “Parágrafo único - Para todos os efeitos, salvo a disposição do art. 13 desta lei, o tombamento provisório se equipará ao definitivo.”<sup>9</sup>

O mencionado art. 13 trata da transferência de propriedade ou do deslocamento físico do bem tombado.

O proprietário, ao ser notificado do início do processo de tombamento, deve, portanto, considerar que o bem e sua projeção de entorno precisam ser mantidos como estão, pois já se encontram sob os efeitos provisórios do tombamento. Ademais, o entorno, como extensão do bem tombado, deve acompanhar os efeitos gerais do tombamento.

A respeito da matéria, cite-se a lição de Sonia Rabello de Castro<sup>10</sup>:

Não se deve considerar que prédio que impeça a visibilidade seja tão somente aquele que, fisicamente, obste, pela sua altura ou volume, a visão do bem. [...] Pode acontecer que

8 FARIAS, Bernardete Ferreira. *Zonas de proteção: novas limitações ao direito de propriedade*. São Paulo: Obra Jurídica, 1994. p. 27.

9 BRASIL. *Decreto-Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0025.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

10 CASTRO, Sonia Rabello de. *O Estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991. p. 118.

prédio, pelo tipo da sua construção ou pelo revestimento ou pintura, torne-se incompatível com a visão do bem, inserida no conjunto que o rodeia. Entende-se, hoje, que a finalidade do art. 18 do Decreto-lei 25/37 é a proteção da ambiência do bem tombado [...]

Nossa Lei nº 6.513, de 20 de dezembro de 1977, que dispôs sobre a criação de áreas especiais e locais de interesse turístico e sobre o inventário com finalidades turísticas dos bens de valor cultural e natural, considerada a primeira lei que tratou, efetivamente, sobre a disciplina urbanística no Brasil, ainda que setorialmente, dispôs em seu art. 19:

Artigo 19 - As resoluções do CNTur, que declararem Locais de Interesse Turístico, indicarão:

I - Seus limites;

II - Os entornos de proteção e ambientação;

III - Os principais aspectos e características do Local;

IV - As normas gerais de uso e ocupação do Local, destinadas a preservar aqueles aspectos e características, a com eles harmonizar as edificações e construções, e a propiciar a ocupação e o uso do Local de forma com eles compatível.

É de suma importância o inciso II do art. 19 da Lei nº 6.513/77, porque, pela primeira vez, em um diploma legal brasileiro, a *ambiência* é expressamente citada na definição de entorno, juntamente com a visibilidade, que já constava do Decreto-lei 25, de 1937.

Na década de 1980, o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN editou algumas Portarias, fixando critérios para preservação da área de entorno dos seguintes bens imóveis: a) conjunto arquitetônico e paisagístico de Vassouras, RJ, através da Portaria nº 12, de 18 de setembro de 1986; b) Igreja de Nossa Senhora do Desterro, em Pedra de Guaratiba, RJ – Portaria nº 15, de 17 de outubro de 1986; c) Penedia do Corcovado, do Parque Henrique Lage, do Jardim Botânico e do Horto Florestal, no Rio de Janeiro, RJ – Portaria nº 01, de 9 de outubro de 1985; d) áreas de entorno do Palácio Itamaraty, do conjunto arquitetônico do Jardim e Morro do Valongo, do Palácio Episcopal e da Fortaleza da Conceição, no Morro da Conceição, da igreja de São Francisco da Prainha, no Adro da Prainha, da igreja de Santa Rita, no Largo de Santa Rita, do Edifício da Antiga Casa de Amortização, na av. Rio Branco, da casa da rua Mayrink Veiga, nº 9, do edifício da Companhia Doca de Santos, na av. Rio Branco e do Colégio Pedro II, na av. Marechal Floriano - Portaria nº 02, de 14 de março de 1986, todos na cidade do Rio de Janeiro, RJ; e) determinar os logradouros com áreas

de entorno dos imóveis, edificações, logradouros (sic), paisagens e praças, tombadas em conjunto ou isoladamente, do conjunto arquitetônico e paisagístico de Petrópolis, RJ – Portaria nº 08, de 04 de setembro de 1986.

No início da década de 1990, o IPHAN editou, ainda, uma portaria, determinando as especificações para quaisquer intervenções na área de entorno da Igreja de Nossa Senhora da Pena, da Casa da Fazenda do Engenho d'Água, da Casa da Fazenda da Taquara e sua respectiva Capela e do Aqueduto da Colônia dos Psicopatas, todos situados no bairro de Jacarepaguá, Rio de Janeiro, RJ (Portaria nº 03, de 13 de março de 1990).<sup>11</sup>

### **3 Diplomas internacionais que tratam da proteção do entorno dos bens culturais**

Quanto aos diplomas internacionais, cabe, inicialmente, citar a Carta de Veneza, de 1964, que, em seu art. 6º, dispôs:

Artigo 6º - A conservação de um monumento implica a preservação de um esquema em sua escala. Enquanto subsistir, o esquema tradicional será conservado, e toda construção nova, toda destruição e toda modificação que poderiam alterar as relações de volumes e de cores serão proibidas.<sup>12</sup>

Por sua vez, a recomendação decorrente da Convenção de Nairobi, realizada pela UNESCO em 1976, em seu inciso I, fixou as seguintes definições:

Para os fins da presente recomendação:

a. Compreende-se por “conjunto histórico ou tradicional” todo agrupamento de construções e de espaços, aí compreendidos os sítios arqueológicos e paleontológicos, constituindo uma criação humana no meio urbano como no meio rural, cuja coesão e valor são reconhecidos do ponto de vista arqueológico, arquitetônico, histórico, pré-histórico, estético ou sociocultural. Entre esses “conjuntos”, que são de uma imensa variedade, pode-se distinguir, notadamente, os sítios pré-históricos, as cidades históricas, os quarteirões

11 As informações transcritas foram extraídas do sítio eletrônico do IPHAN. INSTITUTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. O IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

12 CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS E TÉCNICOS DOS MONUMENTOS HISTÓRICOS, 2., 1964, Veneza. *Carta internacional sobre conservação e restauração de monumentos e sítios [Carta de Veneza]*. Veneza: ICOMOS, Maio, 1964. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.



urbanos antigos, as aldeias e lugarejos, assim como os conjuntos monumentais homogêneos, estando entendido que estes últimos deverão ser conservados o melhor possível na sua integralidade.

b. Entende-se por “entorno” dos conjuntos históricos ou tradicionais, a moldura natural ou construída que afeta a percepção estática ou dinâmica destes conjuntos ou que está a eles ligada de modo imediato ou por laços sociais, econômicos ou culturais.

c. Entende-se por “salvaguarda” a identificação, a proteção, a conservação, a restauração, a reabilitação, a manutenção e a revitalização dos conjuntos históricos ou tradicionais e de seu entorno.<sup>13</sup>

A recente Declaração sobre a conservação do entorno edificado, sítios e áreas do patrimônio cultural, adotada em Xi'An, na China, em outubro de 2005, por ocasião da XV Assembléia Geral do Icomos - International Council on Monuments and Sites, preconizou que:

O entorno de uma edificação, um sítio ou uma área de patrimônio cultural se define como o meio característico seja de natureza reduzida ou extensa, que forma parte de – ou contribui para – seu significado e caráter peculiar.

Além dos aspectos físicos e visuais, o entorno supõe uma interação com o ambiente natural; práticas sociais ou espirituais passadas ou presentes, costumes, conhecimentos tradicionais, usos ou atividades, e outros aspectos do patrimônio cultural intangível que criaram e formaram o espaço, assim como o contexto atual e dinâmico de natureza cultural, social e econômica.<sup>14</sup>

É verdade que tanto a Carta de Veneza como a Declaração de Amsterdã, resultantes, a primeira, do II Congresso Internacional do Icomos, em 1964, e, a segunda, do Congresso do Patrimônio Arquitetônico Europeu, de 1975, já propunham uma nova noção e conseqüente ampliação do conceito de monumento, recomendando a preservação de obras consideradas modestas, desde que tivessem adquirido significação cultural, bem como a proteção de conjuntos, bairros e aldeias que apresentassem interesse cultural. Esse vínculo entre o patrimônio

13 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea*. Nairóbi: UNESCO, nov. 1976. Disponível em: < <http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Nairobi%201976.pdf> >. Acesso em: 10 ago. 2015.

14 INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES. *Declaração de Xi'na sobre a Conservação do Entorno Edificado, Sítios e Áreas do Patrimônio Cultural*. China, 21 out. 2005. Disponível em: <<http://www.international.icomos.org/charters/xian-declaration-por.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

cultural e a memória coletiva veio a ser consagrado na Constituição Brasileira de 1988.

Importante transcrever a primeira parte do art. 7º da Carta de Veneza: Artigo 7º - O monumento é inseparável da história de que é testemunho e do meio em que se situa. [...].<sup>15</sup>

Por sua vez, disse a Declaração de Amsterdã:

- a) Além de seu inestimável valor cultural, o patrimônio arquitetônico da Europa leva todos os europeus a tomarem consciência de uma história e destino comuns. Sua conservação é, portanto, revestida de uma importância vital.
- b) Esse patrimônio compreende não somente as construções isoladas de um valor excepcional e seu entorno, mas também os conjuntos, bairros de cidades e aldeias, que apresentam um interesse histórico ou cultural.
- c) Essas riquezas são um bem comum a todos os povos da Europa, que têm o dever comum de protegê-las dos perigos crescentes que a ameaçam: negligência e deterioração, demolição deliberada, novas construções em desarmonia e circulação excessiva.
- d) A conservação do patrimônio arquitetônico deve ser considerada não apenas como um problema marginal, mas como objetivo maior do planejamento das áreas urbanas e do planejamento físico territorial.<sup>16</sup>

Como apontam Funari e Pelegrini<sup>17</sup>, essa mudança de escala no enfoque do patrimônio possibilitou a contextualização estética, social e cultural do bem e consolidou o desenvolvimento da discussão sobre as áreas de entorno do patrimônio edificado, estabelecendo, ainda, a necessidade de integração dos centros históricos na dinâmica das cidades.

Este entendimento é, igualmente, consagrado pela legislação francesa, que, embora limite o campo de visibilidade a um perímetro de 500 metros a partir do bem protegido, subordina a proteção do entorno, pelo Código de Patri-

15 CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS E TÉCNICOS DOS MONUMENTOS HISTÓRICOS, 2., 1964, Veneza. *Carta internacional sobre conservação e restauração de monumentos e sítios [Carta de Veneza]*. Veneza: ICOMOS, Maio, 1964. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

16 CONGRESSO DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO EUROPEU, 1975, Amsterdã. *Declaração de Amsterdã*. Amsterdã: Conselho da Europa, out. 1975. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterda%CC%83%201975.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

17 FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra C. A. *Patrimônio histórico e cultural*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006. p. 32.

mônio, a duas condições: a natureza dos trabalhos a serem realizados e a noção de campo de visibilidade, que refere-se à *covisibilidade*, isto é, à visão conjunta do monumento protegido e do imóvel que se pretende alterar.

Como frisa Cláudia Lage<sup>18</sup>, faz parte da cultura dos povos europeus a definição do perímetro de entorno de forma aritmética ou geométrica, porque a ambiência já está intrínseca no tecido urbano. Ainda assim, a Lei francesa nº 66-1042, de 30 de dezembro de 1966, que modificou a Lei de 1913, permitiu que a distância de 500 metros pudesse ser ultrapassada, com a concordância da comuna interessada, como foi o caso do Palácio de Versailles, cujo perímetro de proteção é de 2.000 metros, a partir do quarto do Rei. Além disso, o juiz administrativo pode considerar outros critérios para concluir se um imóvel se encontra ou não dentro do campo de visibilidade de um monumento histórico.

#### 4 Legislação comparada

Através dos artigos 13 *bis* e 13 *ter* da Lei Francesa de 1913, surgiu a noção de entorno.

As disposições da Lei Francesa de 1913, porém só se tornaram efetivas quando outra lei, de 25 de fevereiro de 1943, lhes acrescentou a noção de “campo de visibilidade.” Em 15 de junho do mesmo ano, a Lei de Urbanismo instituiu a permissão para construir.

A preocupação com a visibilidade do bem cultural pode justificar a desapropriação ou o tombamento de outro(s) imóvel(eis) para isolar, desembaraçar a visão, sanear ou valorizar um imóvel tombado ou em processo de tombamento. Trata-se, entretanto, de medidas que, em razão de sua lentidão e do custo das desapropriações, só devem ser tomadas em casos excepcionais. Geralmente, o problema se resolve por meio de um controle preventivo dos trabalhos que venham a ser realizados no entorno dos monumentos de valor cultural.

O regime de proteção do entorno, ao longo dos anos, vem sendo contestado por parte daqueles que são por ele atingidos, como atentatório às suas liberdades. Mas, ainda assim, a Lei francesa de 1913 vem resistindo a qualquer

---

18 LAGE, Cláudia Maria Freire. [Mensagem pessoal]. Correspondência trocada com a analista pericial da 4ª CCR.

modificação. Por outro lado, evoluções importantes ocorreram, como a criação das Zonas de Proteção do Patrimônio Arquitetônico, Urbano e Paisagístico, ZPPAUP, em 1983, e de perímetros de proteção modificados, em 2000, bem como, mais recentemente, em 2005, com a racionalização do processo de concessão das autorizações urbanas em torno dos monumentos históricos.

O Código do Patrimônio, de 2004, subordinou a proteção do entorno a duas condições: a natureza dos trabalhos e o campo de visibilidade do bem protegido. Todas as construções novas, demolições, transformações, desmatamento ou modificações que afetem o aspecto do imóvel, no qual os trabalhos serão realizados, necessitam de autorização prévia.

Quanto ao campo de visibilidade, o novo Código introduziu a noção de covisibilidade, isto é, as limitações se aplicam tanto aos imóveis visíveis do monumento protegido como àqueles visíveis juntamente com ele. Se um projeto de construção se situar dentro do campo de visibilidade de diversos monumentos, essa condicionante deve ser apreciada em relação a cada um deles.

Do ponto de vista da jurisprudência, os magistrados franceses não chegaram, ainda, a uma conclusão unânime quanto à covisibilidade. Para alguns, ela deve ser apreciada a partir do solo, ao passo que, para outros, deve ser examinada a partir das partes mais elevadas da construção. Outro problema diz respeito ao ponto de vista do observador, isto é, se é necessário que ele esteja em um local público, ou se pode estar em um local privado. Segundo Labarre<sup>19</sup>, na maior parte das vezes, entretanto, o juiz se contenta em constatar, sem maiores explicações, que o imóvel é visível – ou não – do monumento ou ao mesmo tempo que ele.

Já na Itália, conforme observa Ana Marchesan<sup>20</sup>, na normativa caracterizada por Márcia Walquiria Batista dos Santos como sendo desorganizada, além da proteção específica a determinados bens, havia o conceito de ZONA DE ENTORNO, definida por Gian Carlo Mengoli<sup>21</sup>, da seguinte forma:

Com a expressão de zona de respeito [...] se pode compreensivamente indicar todas aquelas disposições que limitam a livre atividade edilícia em consideração aos fins de supe-

19 LABARRE, Eric Mirieu de. *Droit du patrimoine architectural*. Paris: Litec, 2006. p. 163.

20 MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A proteção constitucional do patrimônio cultural*. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id9.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

21 MENGOLI, Gian Carlo. *Manuale Di Diritto Urbanistico*. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1986. p. 453.

rior interior público, em determinada localidade, ou áreas próximas ou circundantes a lugares ou obras de interesse público. Característica de todos esses vínculos à atividade edilícia é serem limitações ao direito de propriedade, enquanto resguardam todos os bens, que se encontram em determinadas condições previstas na lei, sendo que mais propriamente se define servidão pública ou do direito público que resguardar um determinado bem, sujeito não mais a uma disciplina jurídica, mas em dependência de um especial direito de natureza real [...]

O recente Código dos Bens Culturais e Paisagísticos italiano, instituído pelo Decreto Legislativo nº 42, de 22 de janeiro de 2004, em seu artigo 45, facultou à Administração prescrever a distância, as dimensões e outras normas, para evitar que seja posta em perigo a integridade dos bens culturais imóveis, que seja prejudicada a sua perspectiva ou luminosidade, ou que sejam alteradas as condições do ambiente e da dignidade do bem. Veja-se:

Artigo 45 – prescrições de tutela indireta.

O Ministro tem a faculdade de prescrever as distâncias, as medidas e as outras normas diretas para evitar que seja posta em perigo a integridade dos bens culturais imóveis, ou que seja danificada a perspectiva ou a luminosidade ou sejam alteradas as condições ambientais e de decoro.

As prescrições de que cuida o inciso 1, adotadas e notificadas para os efeitos dos arts. 46 e 47, são imediatamente prescritivas. Os entes públicos territoriais interessados serão sujeitos a prescrições idênticas nos regulamentos edícios e nos instrumentos urbanísticos.

A respeito, interessantíssima a observação de Alessandro Ferretti<sup>22</sup>:

In particolare, si tratta de limitazioni che l'amministrazione dispone circa el uso di beni immobili contigui, confinanti o prossimi ad un bene culturale, oggetto di tutela diretta. [...] Il suo contenuto è costituito dalle prescrizione che il Ministero ha facoltà di prescrivere e che sono dirette ad evitare che si messa in pericolo l'integrità dei beni culturali immobili, ne sia danneggiata la prospettiva o la luce o ne siano alterate le condizioni di ambiente e di decoro.

Ou seja, nem a perspectiva nem a luminosidade do bem cultural podem ser prejudicadas e, ao mesmo tempo, deve ser mantida a visibilidade do bem objeto do vínculo cultural, não podendo, sob nenhuma hipótese, haver o seu comprometimento.

22 FERRETTI, Alessandro. *Diritto dei Beni Culturali e del Paesaggio*. 5. ed. Napoli: Simone, 2011. p. 169-170.

Os artigos 46 e 47 tratam dos procedimentos para a tutela indireta e da notificação e do recurso administrativo correspondentes.

Em Portugal, a Lei n.º 107/2001 estabelece as bases da política e do regime de proteção e valorização do patrimônio cultural: Leiam-se, em especial, os seguintes artigos:

Art. 44. A lei definirá outras formas para assegurar que o patrimônio cultural imóvel se torne um elemento potenciador da coerência dos monumentos, conjuntos e sítios que o integram, e da qualidade ambiental e paisagística.[...]

Art. 52. O enquadramento paisagístico dos monumentos será objecto de tutela reforçada.

Nenhumas intervenções relevantes, em especial alterações com incidência no volume, natureza, morfologia ou cromatismo, que tenham de realizar-se nas proximidades de um bem imóvel classificado, ou em vias de classificação, podem alterar a especificidade arquitetónica da zona ou perturbar significativamente a perspectiva ou contemplação do bem.<sup>23</sup>

Constata-se assim que, em alguns países mais cedo, em outros mais tarde, começou-se a buscar a preservação de uma ambiência, conjugando a vitalidade urbana com o meio ambiente e a conservação dos bens culturais.

## 5 Crescimento urbano *versus* preservação

O antropólogo Gilberto Velho lembra que é sempre muito delicado lidar com medidas de política urbana, quanto atingem setores da sociedade civil.

Desencontros e impasses entre as administrações municipais e a política federal de tombamento são frequentes. Ao longo de anos tratando com o patrimônio histórico brasileiro, lembra de casos ocorridos quando era membro do Conselho do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Prefeitos de cidades históricas de Minas Gerais conseguiram, muitas vezes, erguer construções, como praças com repuxos coloridos, estações rodoviárias e estádios esportivos, que feriam agudamente as áreas tombadas. As novas obras, além de representar aspirações de grupos políticos e empresariais, muitas vezes contavam com o apoio da população local.

A influência social, cultural e econômica reflete-se na organização das

23 PORTUGAL. Lei n.º 107, de 8 de setembro de 2001. Disponível em: <[https://www.fc.ul.pt/sites/default/files/fcul/dep/dqb/doc/Lei\\_107-2001.pdf](https://www.fc.ul.pt/sites/default/files/fcul/dep/dqb/doc/Lei_107-2001.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015

grandes cidades, ou de seus bairros mais importantes. Esses reflexos dominantes irão, por sua vez, influir nas imagens das cidades de médio e pequeno porte, tornando descartáveis os imóveis originários, representativos da cultura e da memória coletiva.<sup>24</sup>

Assim, os elementos oriundos de épocas passadas são facilmente substituídos pelas novas formas de representação dos valores socioeconômicos, vigentes nos centros maiores.

Recentemente, um grupo empresarial denominado Consórcio Novo Recife, formado pelas empresas Ara Empreendimentos, Moura Dubeux Engenharia e Queiroz Galvão, iniciou a implantação de um empreendimento imobiliário de grande porte, denominado “Projeto Novo Recife”. Pretende-se, em síntese, a construção de 13 torres de elevado gabarito, sendo três empresariais, duas hoteleiras e oito residenciais. O referido projeto está em sintonia com a implantação dos dois outros edifícios, já prontos, instalados no bairro São José, em área próxima ao Cais José Estelita, conhecidos como “torres gêmeas”.

Tais prédios, como é evidente, contrastam com o perfil dos bens tombados - uma vez que os bens tombados no Centro Histórico de Recife o foram isoladamente - e comprometem sua visibilidade.<sup>25</sup>

Nota-se que há uma intencionalidade dos agentes do mercado imobiliário em reconfigurar o centro histórico de Recife, por meio da instalação de empreendimentos de alto valor imobiliário, destinados à parcela mais rica da população.

No projeto original do empreendimento “Novo Recife”, a menor das torres possui 30 andares, o que demonstra o potencial de impacto do empreendimento.

Além da descaracterização do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, que era o ponto da partida da Estrada de Ferro *Recife and São Francisco Railway Company*, cuja construção foi concedida a Eduardo e Alfredo de Mornay pelo Decreto nº 1.030, de 1853, tendo sido a primeira construída no nordeste brasileiro e a segunda do país, cujos armazéns serão destruídos, haverá impactos diretos na

24 Veja-se, a respeito, LANDIM, Paula da Cruz. *Desenho de paisagem urbana: as cidades do interior paulista*. São Paulo: Unesp, 2003. p. 16-17.

25 A Construtora Moura Dubeux, uma das consorciadas, foi a responsável pela construção dos edifícios Pier Maurício de Nassau e Pier Duarte Coelho, de 42 andares cada, no Cais de Santa Rita, igualmente no Centro Histórico do Recife, dos quais será falado mais tarde.

paisagem do Cais Estelita e na visibilidade dos demais bens tombados situados na região, além de implicações na vida urbana de Recife, como o aumento do trânsito de veículos.

O plano do empreendimento desconsiderou totalmente a necessidade de preservação do patrimônio cultural e a interferência no conjunto de imóveis, tombados pelo IPHAN, no Centro Histórico de Recife.

O Cais José Estelita, onde está situado o Pátio Ferroviário das Cinco Pontas, localiza-se em uma região estratégica no município de Recife, entre o Bairro de Boa Viagem, em que predominam edifícios luxuosos, e o centro histórico. Apesar da degradação de fato do núcleo do bairro, o que não significa que esteja destruído e não possa ser restaurado, o pátio está inserido em uma paisagem de grande beleza cênica, em frente à Bacia do Pina.

A área não operacional do Pátio Ferroviário das Cinco Pontas pertencia à Rede Ferroviária Federal S.A e, por força da Lei nº 11.483/2007, foi transferida à Secretaria do Patrimônio da União. Em 2008, foi leiloada, sem a observância dos preceitos da Lei 11.483/2007, que atribui ao IPHAN a competência para receber e administrar os bens móveis e imóveis de valor artístico, histórico e cultural, oriundos da extinta RFFSA, bem como zelar pela sua guarda e manutenção.

Deve ser destacado que, desde a edição da Medida Provisória 357/2007 (posteriormente convertida na Lei 11.483/2007), o IPHAN/PE comunicou à Gerência Regional do Patrimônio da União seu interesse em analisar o valor cultural dos bens móveis e imóveis relacionados à memória ferroviária do estado de Pernambuco, tendo, inclusive, analisado a pertinência da proteção ao Pátio das Cinco Pontas, em parecer específico.

Posteriormente, diversas irregularidades ocorridas no bojo do processo de aprovação do empreendimento junto aos órgãos municipais competentes também contribuíram para que fossem desconsiderados, nas etapas de planejamento do empreendimento, os aspectos referentes à proteção do patrimônio cultural e as diretrizes da legislação municipal, a exemplo da necessidade de realização do Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV.

Essas questões estão sendo abordadas em ações civis públicas ajuizadas pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público Estadual.

A implantação do projeto “Novo Recife” é, igualmente, objeto de críticas de setores organizados da sociedade civil no município de Recife, em especial



através do grupo denominado “Direitos Urbanos” e da divulgação do tema por meio de redes sociais na *internet*.

## 6 O entorno dos bens culturais em juízo

O Governo do Estado do Rio de Janeiro, às vésperas da Rio-92 - Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, destombou parcialmente a área de entorno do Forte de Copacabana, que, até então, era tombado exclusivamente, pelo INEPAC – Instituto Estadual do Patrimônio Cultural, alegando que ali seria construído um heliporto. A justificativa não tinha qualquer razoabilidade, uma vez que, tratando-se de uma ponta de praia, situada no Arpoador, os fortes ventos inviabilizariam o projeto.

A autora do presente artigo ajuizou ação civil pública, cumulada com ação declaratória, contra a União Federal, postulando que, após declarado o seu valor histórico, artístico e paisagístico, ficasse o Forte sujeito ao regime jurídico do Decreto-lei 25/37. Para tanto, foi relatado que o imóvel havia sido palco do movimento conhecido como a “Revolta dos 18 do Forte”, ocorrido em 5 de julho de 1922, no então Distrito Federal, tendo sido a primeira revolta do movimento tenentista, no contexto da República Velha.

Durante a Revolta, os insurretos, após terem recebido um *ultimatum* do Governo para que se rendessem, iniciaram a marcha pela Avenida Atlântica, tendo alguns debandado ao longo do percurso. Restaram dezoito militares revoltosos, aos quais se juntou o engenheiro civil gaúcho Otávio Correia, amigo do tenente Siqueira Campos. Após alguns tiroteios, ao alcançarem a altura da atual av. Siqueira Campos<sup>26</sup>, os dez homens restantes enfrentaram a tropa legalista, integrada por cerca de três mil homens. Houve novo tiroteio, que durou aproximadamente trinta minutos, após o qual foram capturados, feridos, os tenentes Siqueira Campos e Eduardo Gomes, além de dois soldados. Os demais faleceram em combate. No local, hoje, encontra-se um monumento em sua homenagem<sup>27</sup>.

A ação civil pública foi distribuída à juíza federal Salete Maccaloz, que concedeu liminar, para sustar os efeitos do ato de destombamento. Alguns anos

26 À época chamada rua Barroso.

27 Veja-se, a respeito, Revolta dos 18 do forte de Copacabana. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

mais tarde, foi feito acordo nos autos, tendo sido extinto o processo em 19/07/95. Em 2004, o IPHAN veio a tombar o bem.

Mais recentemente, em 2005, o Ministério Público Federal ajuizou em Pernambuco ação civil pública, na qual obteve sentença judicial favorável, determinando a demolição das obras dos edifícios Píer Maurício de Nassau e Píer Duarte Coelho, então em construção no Cais de Santa Rita, no Centro Histórico do Recife. O *Parquet* Federal havia ingressado com a ação, antes do início das obras, contra a construtora Moura Dubeux S.A., o município do Recife e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional para impedir a construção.

A então Analista Pericial em Arquitetura da 4ª Câmara de Coordenação e Revisão, Ludimila Lamounier, produziu informação técnica nos seguintes termos:

Os conjuntos antigos, como é o caso do centro histórico do Recife, devem ser compreendidos pelo observador como um todo arquitetônico e não como parte de uma paisagem urbana heterogênea. A vizinhança é extremamente importante, pois ela tem a função de proteger a visibilidade do bem. Essa proteção deve ser não apenas no sentido de obstrução ou redução de visibilidade por meio do aspecto físico da construção, ou seja, altura ou volume. O sentido deve ser entendido de modo mais amplo, desde que seja prejudicada a harmonia na visibilidade do bem, de forma a alterar a ambiência desse bem tombado.<sup>28</sup>

No curso da ação, em resposta a um dos quesitos formulados – qual seja, o que entende por “visibilidade em sentido amplo” e como pode aplicar esse conceito a um ambiente degradado, como é o caso da área objeto da ação –, disse o perito do juízo: “Entende-se por visibilidade, enquanto qualidade do visível, tudo o que se pode ver; claro; aparente; perceptível”. Este é o entendimento do dicionarista Aurélio Buarque de Holanda Ferreira.<sup>29</sup>

Em outra passagem, esclareceu, ainda, quanto ao bairro São José, onde se situa a obra

28 BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Apelação Cível : AC 439086 PE 2005.83.00.004462-1. Segunda Turma. Apelante (s): Município do Recife; Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Moura Dubeux Engenharia S/A. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria. Recife, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/787017/apelacao-civel-ac-439086-pe-20058300004462-1/inteiro-teor-14911850>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

29 VISIBILIDADE. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio*. Disponível em: <<http://dicionariodoaurelio.com/visibilidade>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

O fato do ambiente, no momento, encontrar-se degradado não significa, necessariamente, que permanecerá assim indefinidamente.

Conclui-se que, apesar da degradação de fato do núcleo do bairro São José, não significa que o mesmo esteja destruído e não possa ser restaurado, preservando-se a arquitetura e o traçado urbano característicos desse núcleo de momentos históricos sequenciais.<sup>30</sup>

Entretanto, em resposta ao quesito “I” do empreendedor, que indagava se o projeto harmonizava-se com a legislação em vigor, disse o perito:

Dois argumentos podem ser mencionados para a resposta: por um lado, os do Iphan, negando categoricamente que a área se encontre sob o manto da proteção do patrimônio histórico: por outro lado, o executivo do Recife, que aprovou o projeto por estar de acordo com a legislação municipal pertinente.<sup>31</sup>

O TRF/5ª Região liberou a construção, através do seguinte acórdão (certos):

8. Ainda que se dê ao vocábulo “vizinhança” um significado mais largo, a lógica recomenda que se imponham limites físicos e objetivos às áreas demarcadas, sob pena de se cair na falácia de se considerar que todo e qualquer bem localizado nas proximidades da coisa tombada seja alcançado por aquele conceito e, em consequência, pelos efeitos do tombamento.

9. O dispositivo legal em comento elenca requisitos simultâneos para que a Autarquia responsável pela preservação dos bem tombados a nível nacional possa emitir parecer prévio acerca da viabilidade de qualquer construção, sendo-lhe conferido o poder discricionário de delimitar, no mapa, as áreas de proteção.

10. In casu, restou suficientemente demonstrado que era desnecessária a manifestação do IPHAN sobre a edificação

30 BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Apelação Cível. AC 439086 PE 2005.83.00.004462-1. Segunda Turma. Apelante (s): Município do Recife; Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Moura Dubeux Engenharia S/A. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria. Recife, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/787017/apelacao-civel-a-c-439086-pe-20058300004462-1/inteiro-teor-14911850>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

31 BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Apelação Cível : AC 439086 PE 2005.83.00.004462-1. Segunda Turma. Apelante (s): Município do Recife; Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Moura Dubeux Engenharia S/A. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria. Recife, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/787017/apelacao-civel-a-c-439086-pe-20058300004462-1/inteiro-teor-14911850>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

dos Píeres Duarte Coelho e Maurício de Nassau, quando da tramitação dos respectivos projetos perante a Prefeitura, tendo em vista que tal Instituto admitiu que o terreno onde os referidos prédios estão sendo construídos está fora da poligonal de entorno dos monumentos tombados nos Bairros de São José, de Santo Antônio e do Recife, de modo que o aludido ente não detinha competência para aprovar ou, não, a execução dos empreendimentos em tela.

11. Sendo o Município dividido em zonas, conforme a Lei de Uso em Ocupação do Solo local, e, tendo aquela entidade verificado que o terreno onde estão sendo construídos os edifícios não se situa em Zona Especial de Preservação do Patrimônio Histórico-Cultural, mas em Zona Especial do Centro Principal, não se vislumbra qualquer pecha de ilegalidade na licença concedida à empresa-ré para levar adiante tal projeto imobiliário..<sup>32</sup>

O mais incrível é que, à época, a Prefeitura de Recife estava elaborando uma proposta, a ser enviada ao IPHAN, para que este estudasse seu encaminhamento à UNESCO, solicitando a inclusão de três de seus bairros antigos - Recife, São José e Santo Antônio -, na lista do Patrimônio Mundial.

Ainda que o conjunto do núcleo urbano, formado pelos três bairros, não tenha sofrido tombamento pelo IPHAN, que tombou prédios isolados, e, mesmo considerando que o *dossier* de candidatura para inscrição deva ser encaminhado à UNESCO pelo país onde está localizado o bem - e não pela Prefeitura do município - certo é que a pretendida tutela internacional restou flagrantemente prejudicada pela posição adotada pelo órgão federal de proteção do patrimônio cultural.

Por sua vez, o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, examinando recurso que envolvia, igualmente, a proteção do entorno de bem cultural, decidiu que:

1.A obrigatoriedade do registro do tombamento não incide sobre os imóveis que estão no **entorno** daquele tombado. Não cabendo ao recorrido alegar desconhecimento da restrição, vez que notificado acerca do auto de infração lavrado pela Prefeitura Municipal de Be-

32 BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Apelação Cível : AC 439086 PE 2005.83.00.004462-1. Segunda Turma. Apelante (s): Município do Recife; Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Moura Dubeux Engenharia S/A. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria. Recife, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/787017/apelacao-civel-ac-439086-pe-20058300004462-1/inteiro-teor-14911850>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

lém, Secretaria Municipal de Urbanismo, em 06/06/95, no sentido de que o imóvel de sua propriedade estava em desacordo com a Lei Municipal nº 7.400/88. 2. Conforme imagem aérea de fl. 119, a distância entre a Igreja tombada e o imóvel objeto da Ação Civil Pública é claramente comprobatória de que alterações na fachada deste em nada prejudicará a visibilidade da referida Igreja ou a harmonia do conjunto arquitetônico local, que, a seu turno, se encontra 75% alterado, conforme afirma o vistor oficial. 3. A reforma levada a efeito pelo recorrido independente de autorização do IPHAN, vez que o seu imóvel não se insere no entorno de imóvel tombado, sendo descabida a reposição da fachada original do prédio. 4. Apelação do Ministério Público Federal improvida e remessa oficial, tida por interposta, prejudicada.<sup>33</sup>

Em relação aos Tribunais de Justiça dos Estados, a situação não é melhor, como é possível constatar, exemplificativamente, através das ementas dos acórdãos seguintes:

BEM TOMBADO. LIMITAÇÕES À VIZINHANÇA. SERVIDÃO ADMINISTRATIVA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. DESVIO DE FINALIDADE. SEGURANÇA CONCEDIDA.- Os imóveis localizados no perímetro do entorno de bem tombado se submetem a servidão administrativa que impede a realização de obras que prejudiquem a visibilidade da coisa protegida.- As limitações relativas à vizinhança não podem estar voltadas a valores constatados no bem em si próprio considerado, devendo sempre ser relacionados à visibilidade do imóvel tombado, sob pena de sofrerem restrições que alcançam a própria coisa tombada. - Configura lesão a direito líquido e certo do proprietário o embargo a obra de reforma de sua edificação com fulcro em suposto valor histórico, artístico ou cultural do imóvel, se não se trata de bem tombado e não há risco de lesão à visibilidade do prédio de proteção reconhecida, mediante a observância do processo administrativo adequado. - Recurso provido.<sup>34</sup>

33 O acórdão em exame dizia respeito ao entorno da Igreja de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos, no Pará. BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Apelação Cível AC 3059 PA 1997.39.00.003059-4. Quinta Turma. Relator (a): Des. Federal Selene Maria de Almedina. Brasília, 08 de março de 2006. Disponível em: <<http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2230437/apelacao-civel-ac-3059-pa-19973900003059-4>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

34 MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível. AC 1.0508.07.003078-0/001 0030780-70.2007.8.13.0508 (1). Sétima Câmara Cível. Apelante: Romulo Garcez Vidigal. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator (a). Des. Heloisa Combat. Belo Horizonte, 12 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/>>

AÇÃO CIVIL PÚBLICA - TOMBAMENTO - EDIFICAÇÃO. ENTORNO DA ÁREA DESTINADA AO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL DE SÃO TOMÉ DAS LETRAS - PROVA DE INTERFERÊNCIA NA AMBIENTAÇÃO LOCAL - INEXISTÊNCIA. Se, do conjunto probatório não restar suficientemente demonstrado que a edificação promovida pelos réus encontra-se entorno da área tombada e/ou tenha interferido no conjunto arquitetônico descaracterizando-o, não se há falar em sua demolição. NEGARAM PROVIMENTO<sup>35</sup>

Cabe mencionar, por fim, sentença de primeiro grau, proferida em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Maranhão, na qual, contrariamente aos casos acima transcritos, foi reconhecida a necessidade de delimitação do entorno e dos usos permitidos no Centro Histórico de São Luís, bem integrante da Lista do Patrimônio da Humanidade da UNESCO. A decisão é datada de dezembro de 2014 e talvez possa significar uma mudança de posicionamento judicial quanto à matéria. O Juiz Titular da Vara de Interesses Difusos e Coletivos julgou procedente a ação civil pública para condenar o Estado do Maranhão a:

Proceder à revisão do Decreto Estadual nº 10.089/86 a fim de definir precisamente os imóveis tombados com todas as suas características, a delimitação de seu entorno e regras de uso, no prazo de 365 dias, contados da intimação da sentença, sendo que, nos primeiros 60 dias deverá ser apresentado em Juízo o cronograma para cumprimento da decisão. Fixo multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), a ser revertida para o Fundo Federal dos Interesses Difusos Lesados, em caso de descumprimento de quaisquer dos prazos ora assinalados.<sup>36</sup>

---

pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0508.07.003078-0%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>. Acesso em: 10 ago. 2015.

- 35 MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível. AC 1.0693.03.022323-6/001 0223236-16.2003.8.13.0693 (1). Sexta Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Apelado: Edmilson Silva e outros. Relator: Des. Edilson Fernandes, 13 de dezembro de 2005. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0693.03.022323-6%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- 36 MARANHÃO. Tribunal de Justiça Ação Civil Pública. Processo n.º 0015534-31.2000.8.10.0001 155342000. Vara de Interesses Difusos e Coletivos. Requerente: Ministério Público do Estado do Maranhão. Requerido: Estado do Maranhão. Relator: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís, 13 de maio 2015. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/92027568/djma-18-05-2015-pg-424>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

## 7 Conclusão

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 23, outorga competência comum à União, aos Estados e ao Distrito Federal para a proteção dos documentos, obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural (inciso III), assim como para impedir a evasão, destruição ou descaracterização dos mesmos (inciso IV). Referida proteção já estava contida na Carta de 1934 (art. 10, III), na de 1937 (art. 134), na de 1946 (art. 175), e na de 1967 (art. 172, parágrafo único), assim como na Emenda nº 1/69.

Pontes de Miranda, comentando a Constituição de 1967, atenta para o fato de que, uma das primeiras consequências desta proteção é estabelecer uma *limitação ao direito de propriedade*:

Desde que, na propriedade de alguém, exista monumento histórico, móvel ou imóvel, que o Estado reputa digno de guarda ou de proteção, nenhum direito tem o proprietário, ainda fora dos processos de desapropriação, para obstar ao exercício de qualquer medida de proteção ou de zelamento. O mesmo raciocínio havemos de fazer quanto a quaisquer monumentos artísticos, belezas naturais, incluídas as paisagens, as grutas ou quaisquer outros locais que representam, bem que naturais, valores para a cultura humana <sup>37</sup>.

Hoje, cada vez menos, o conteúdo e a forma de utilização do direito de propriedade estão sendo determinados pelo direito privado. Inúmeras normas de direito público limitam e fixam os modos de utilização dos bens, restringindo os poderes de seus proprietários. Como aponta Salvatore Patti <sup>38</sup>, há um notável crescimento da função social da propriedade, em face da relevância de outros direitos subjetivos, que dizem respeito à realização de condições efetivas para o desenvolvimento da vida humana.

O fundamento do direito de propriedade é inseparável da consideração do seu uso.

De igual modo, é certo - e a experiência de problemas vividos, deixa isso claro - que os estudos para a delimitação da área tombada e do seu entorno têm que ser feitos com aprofundamento e qualidade.

37 MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. t. 6. p. 368.

38 PATTI, Salvatore. *La tutela civile dell'ambiente*. Padova: Cedam, 1979. p. 183.

Delimitar objetivamente o perímetro de entorno, como o faz a legislação francesa, já foi “nosso sonho de consumo”. Mas, a todo o momento, surgem situações nas quais resta demonstrado que critérios puramente objetivos não têm o alcance pretendido.

O conceito de entorno está diretamente ligado ao conceito de ambiência, de paisagem envoltória, de área de amortecimento, de transição entre o tombado e o restante da área não tombada. Como tal, exige que sejam preservados não só o campo de visibilidade, como também a perspectiva, a luminosidade e o significado histórico-cultural-artístico do bem protegido.

## Referências

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Primeira Região. Apelação Cível AC 3059 PA 1997.39.00.003059-4. Quinta Turma. Relator(a): Des. Federal Selene Maria de Almedina. Brasília, 08 de março de 2006. Disponível em: <<http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2230437/apelacao-civel-ac-3059-pa-19973900003059-4>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da Quinta Região. Apelação Cível : AC 439086 PE 2005.83.00.004462-1. Segunda Turma. Apelante (s): Município do Recife; Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional; Moura Dubeux Engenharia S/A. Apelado: Ministério Público Federal. Relator: Des. Federal Luiz Alberto Gurgel de Faria. Recife, 12 de agosto de 2008. Disponível em: <<http://trf-5.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/787017/apelacao-civel-ac-439086-pe-20058300004462-1/inteiro-teor-14911850>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CASTRO, Sonia Rabello de. *O Estado na preservação de bens culturais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1991.

CONGRESSO DO PATRIMÔNIO ARQUITETÔNICO EUROPEU, 1975, Amsterdã. *Declaração de Amsterdã*. Amsterdã: Conselho da Europa, out. 1975. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Declaracao%20de%20Amsterda%CC%83%201975.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE ARQUITETOS E TÉCNICOS DOS MONUMENTOS HISTÓRICOS, 2., 1964, Veneza. *Carta internacional sobre conservação e restauração de monumentos e sítios [Carta de Veneza]*. Veneza: ICOMOS, Maio, 1964. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

ENVIRONMENT. In: CAMBRIDGE advanced learned's dictionary. 3. ed, Cambridge: Cambridge University Press, 2008. p. 471.

ENVIRONNEMENT. In: LE PETIT Robert de la Langue Française:2012. Paris: Le Robert, 2011. 1 CD-ROM



FARIAS, Bernardete Ferreira. *Zonas de proteção: novas limitações ao direito de propriedade*. São Paulo: Obra Jurídica, 1994.

FERRETTI, Alessandro. *Diritto dei Beni Culturali e del Paesaggio*. 5. ed. Napoli: Simone, 2011.

FUNARI, Pedro Paulo; PELEGRINI, Sandra C. A. *Patrimônio histórico e cultural*. Rio de Janeiro: Zahar, 2006.

INSTITUTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. O IPHAN. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

INSTITUTO DE PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Recomendação de Nairóbi*. Nov. 1976. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Veneza%201964.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015

INTERNATIONAL COUNCIL ON MONUMENTS AND SITES. *Declaração de Xi'na sobre a Conservação do Entorno Edificado, Sítios e Áreas do Patrimônio Cultural*. China, 21 out. 2005. Disponível em: <<http://www.international.icomos.org/charters/xian-declaration-por.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

LABARRE, Eric Mirieu de. *Droit du patrimoine architectural*. Paris: Litec, 2006.

LAGE, Cláudia Maria Freire. [Mensagem pessoal]. Correspondência trocada com a analista pericial da 4ª CCR.

LANDIM, Paula da Cruz. *Desenho de paisagem urbana: as cidades do interior paulista*. São Paulo: Unesp, 2003.

LEUZINGER, Márcia Dieguez; CUREAU, Sandra. *Direito ambiental*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

MARANHÃO. Tribunal de Justiça Ação Civil Pública. *Processo n.º 0015534-31.2000.8.10.0001 155342000*. Vara de Interesses Difusos e Coletivos. Requerente: Ministério Público do Estado do Maranhão. Requerido: Estado do Maranhão. Relator: Juiz Douglas de Melo Martins. São Luís, 13 de maio 2015. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/92027568/djma-18-05-2015-pg-424>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *A proteção constitucional do patrimônio cultural*. Disponível em: <<http://www.mp.rs.gov.br/ambiente/doutrina/id9.htm>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MENGOLI, Gian Carlo. *Manuale Di Diritto Urbanistico*. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1986.

MINASGERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível. AC1.0508.07.003078-0/0010030780-70.2007.8.13.0508 (1). Sétima Câmara Cível. Apelante: Romulo Garcez Vidigal. Apelado: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator (a). Des. Heloisa Combat. Belo Horizonte, 12 de fevereiro de 2008. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0508.07.003078=0-2%001F&pesquisaNumeroCNJ-Pesquisar>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. Apelação Cível. AC 1.0693.03.022323-6/001 0223236-16.2003.8.13.0693 (1). Sexta Câmara Cível. Apelante: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Apelado: Edmilson Silva e outros. Relator: Des. Edilson Fernandes, 13 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0693.03.022323=6-2%001F&pesquisaNumeroCNJ-Pesquisar>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. Rio de Janeiro: Forense, 1987. t. 6

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Recomendação relativa à salvaguarda dos conjuntos históricos e sua função na vida contemporânea*. Nairóbi: UNESCO, nov. 1976. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Recomendacao%20de%20Nairobi%201976.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

PATTI, Salvatore. *La tutela civile dell'ambiente*. Padova: Cedam, 1979.

PORTUGAL. *Lei n.º 107, de 8 de setembro de 2001*. Disponível em: <[https://www.fc.ul.pt/sites/default/files/fcul/dep/dqb/doc/Lei\\_107-2001.pdf](https://www.fc.ul.pt/sites/default/files/fcul/dep/dqb/doc/Lei_107-2001.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

REVOLTA dos 18 do forte de Copacabana. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 28 abr. 2015.

SILVA, José Afonso da. *Direito ambiental constitucional*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

VISIBILIDADE. In: FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio*. Disponível em: <<http://dicionariodoaurelio.com/visibilidade>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<http://pt.wikipedia.org>>. Acesso em: 28 abr. 2015.



# ZONA COSTEIRA: UM ESPAÇO TERRITORIAL ESPECIALMENTE PROTEGIDO EM EXPANSÃO ECONÔMICA

Maria Heloisa Cavalcante Fernandes

**Sumário:** 1 Introdução. 2 O Espaço territorial denominado zona costeira: aspectos caracterizadores. 3 A tutela internacional da zona costeira: tutela protetiva. 4 A gestão da zona costeira: aspectos jurídicos relevantes. 5 A expansão do território de uso na Zona Costeira. 6 Considerações Finais. Referências.

## Resumo

A Zona Costeira se apresenta como área de riqueza de espécies, mas também de paisagens e ecossistemas, o que não impede ser alvo de exploração comercial, haja vista a vastidão do litoral brasileiro com inúmeras ocupações humanas, áreas de grande densidade populacional, e ainda, com praias que pouco ou nenhuma influência antrópica apresenta. A complexidade de tal ambiente não passou despercebida aos olhares internacionais e nacionais, que definiram tutela específica em inúmeros documentos. O artigo destaca a potencialidade da Zona Costeira na ótica da legislação brasileira, ressaltando os instrumentos e princípios envolvidos na gestão sustentável dessa área. Ainda destaca a legislação envolvida na regulamentação da gestão, a partir de convenções, e a definição de legislações internas. Discute ao final a possibilidade de expansão territorial no que diz respeito à exploração econômica da área costeira.

**Palavras-chave:** Espaços territoriais especialmente protegidos. Zona Costeira. Gerenciamento ambiental. Expansão territorial.

## Abstract

The Coastal Zone presents itself as an area of species richness, but also landscapes and ecosystems, which prevents not be subject to commercial exploitation, given the vastness of the Brazilian coast with numerous human occupations, areas of high population density, and yet, beaches with little or no human influence shows. The complexity of that environment has not gone unnoticed at national and international looks, which defined specific protection in numerous documents. The article highlights the potential of the Coastal Zone from the perspective of Brazilian legislation, highlighting the tools and principles involved in the sustainable management of this area. Also highlights the legislation involved in the regulation of management, from conventions and the definition of domestic legislation. Discusses the possibility at the end of territorial expansion with respect to the economic exploitation of the coastal area.

**Keywords:** Territorial specially protected areas. Coastal Zone. Environmental management. Territorial expansion.

## 1 Introdução

O século XX deixou marcas inigualáveis em todas as sociedades humanas, ao largo dos diversos continentes, foi o século da industrialização, do nazismo, da bomba atômica, mas também, marcado pela globalização, tem sido representado como a era da informação, do desabrochar da democracia em todas as suas faces, e também, do reconhecimento dos direitos humanos, do direito das minorias, e, não menos importante, de um ambientalismo crescente.

Movimento com seu marco na Conferência das Nações Unidas ocorrida em Estocolmo, em 1972, a partir de quando ocorreu a definição de princípios a serem empregados no delineamento das políticas ambientais, a preocupação com questões ambientais, que vão da preservação de espaços ao uso parcimonioso dos recursos ambientais, tem gerado inúmeras discussões não só no científico, como também, no meio político e, por que não dizer, nos grupos sociais, cada vez mais atuantes na gestão consciente dos bens ambientais.

Inevitavelmente, quando se fala de recursos ambientais, o pensamento vagueia da exuberância das florestas aos campos, das águas subterrâneas às águas superficiais, e surgem as praias, distribuídas ao longo de um litoral extenso e diverso, como o que se assoma no território brasileiro.

Ambiente rico em diversidade de fisionomias, de espécies, de usos, o litoral brasileiro tem recebido olhar diferenciado, em especial, após o reconhecimento na Carta Magna, de tratar-se de área a ser cuidada de modo diferenciado, como patrimônio nacional.

Esse artigo pretende contribuir para o diálogo necessário sobre a importância da Zona Costeira, destacando elementos dispostos na lei, confrontando com a política nacional de meio ambiente, em vigor, e analisando a possibilidade de expansão da exploração em seus limites.

## 2 O espaço territorial denominado Zona Costeira: aspectos caracterizadores

A Zona Costeira está conceituada na Lei nº 7.661/1988<sup>1</sup>, em seu artigo 2º,

---

1 Criou o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro. BRASIL. *Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

parágrafo único, como “o espaço geográfico de interação do ar, do mar e da terra, incluindo seus recursos renováveis ou não, abrangendo uma faixa marítima e outra terrestre”.

Esclarecendo e demarcando o referido espaço geográfico, o artigo 3º do Decreto nº 5.300<sup>2</sup>, de 7 de dezembro de 2004 estabelece que as faixas referidas na definição da Zona Costeira compreendem, respectivamente, “faixa marítima: espaço que se estende por doze milhas náuticas, medido a partir das linhas de base, compreendendo, dessa forma, a totalidade do mar territorial”, e a “faixa terrestre: espaço compreendido pelos limites dos Municípios que sofrem influência direta dos fenômenos ocorrentes na zona costeira”.

A área está reconhecida como patrimônio nacional, ao lado de outras áreas geográficas e biomas brasileiros, no texto do parágrafo 4º da Constituição Federal de 1988, o que confere olhar diferenciado, no que diz respeito à preservação do meio ambiente e ao uso dos recursos naturais nela inseridos. Ainda, o texto constitucional estabelece a competência ao Poder Público de definir a criação de espaços territoriais a serem protegidos, em todas as unidades da federação, com vedação de utilização comprometedora da integridade dos atributos justificadores da proteção<sup>3</sup>, o que afigura estar a cargo do instrumento legal, a demarcação das áreas a serem tuteladas de modo mais restrito, em razão da biodiversidade, e o reconhecimento daquelas regiões que poderão ser objeto de exploração e uso, em consonância às correntes vigentes na legislação ambientalista brasileira.

Na tentativa de delimitar o que compreende o espaço territorial especialmente protegido, Leuzinger<sup>4</sup> afirma que se abrangem uma totalidade de áreas, públicas ou privadas, submetidas a regimes especiais de proteção com vistas a conseguir proteção dos recursos ambientais nelas inseridas, seja de modo integral ou mesmo de modo parcial.

A área protegida é definida ainda como área definida geograficamente,

2 BRASIL. *Decreto nº 5.300, 7 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

3 Inciso III, §1º art. 225 da Constituição de 1988. BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

4 LEUZINGER, Márcia D. *Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

com objetivos de conservação da biodiversidade<sup>5</sup>, sendo possível agregar ou não as populações tradicionais nas ações de conservação.

Considerando que a interpretação quanto à abrangência das áreas a serem compreendidas como espaços territoriais especialmente protegidos é resultado da ampliação do conceito, tem-se a inserção da Zona Costeira como uma área merecedora de tutela como espaço territorial, no que tange sua delimitação, ampliação e uso<sup>6</sup>.

Demonstrada a inserção da Zona Costeira como espaço territorial especialmente protegido, passa-se a identificar os seus componentes.

É um bioma que se estende ao longo de mais de 8 mil quilômetros, englobando 17 estados membros e cerca de 400 municípios. Atravessa os biomas da Amazônia, da Caatinga e da Mata Atlântica, sendo descrito como área com águas frias no extremo sul e águas quentes no norte/nordeste.

Apesar de tecnicamente corresponder a uma área geográfica, na Zona Costeira são identificadas as formações ou tipologias compreendendo manguezais<sup>7</sup>, restingas<sup>8</sup>, dunas, faixa de praia, promontórios<sup>9</sup> e costões<sup>10</sup>, recifes, parcéis, bancos de algas de pradarias de fanerógamas, ilhas costeiras e oceânicas, e ainda, os complexos estuarinos.

A faixa marítima se estende ao mar territorial, zona contígua, zona eco-

5 Art. 2º da Convenção da Diversidade Biológica. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A Convenção sobre diversidade biológica - CDB*. 2002. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_chm\\_rbbio/\\_arquivos/cdbport\\_72.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf)>. Acesso em 11 ago. 2015.

6 PEREIRA, Fernanda Faria; SCARDUA, FERNANDO Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, jan./jun. 2008.

7 Áreas de transição entre os ambientes marinhos e terrestres que estão situadas em regiões de alagados, influenciadas pelas marés de água salgada, são berçários para muitas espécies de fauna.

8 A Resolução CONAMA nº 261/1999 apresenta a restinga como “um conjunto de ecossistemas que compreende comunidades vegetais florísticas e fisionomicamente distintas, situadas em terrenos predominantemente arenosos, de origens marinha, fluvial, lagunar, eólica ou combinações destas”, com “formações vegetais originalmente herbáceas, subarbustivas, arbustivas ou arbóreas, que podem ocorrer em mosaicos e também possuir áreas ainda naturalmente desprovidas de vegetação. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 261, de 30 de junho de 1999*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=260>>. Acesso em 11 ago. 2015.

9 Porção saliente de uma área continental que avança para um corpo aquoso.

10 Costão rochoso é o nome dado ao ambiente costeiro formado por rochas situado na transição entre os meios terrestre e aquático, no qual habitam em especial os organismos marinhos. COSTÃO rochoso. In: SUGUIO, K. *Dicionário de geologia marinha*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992.

nômica exclusiva e plataforma continental. A Lei nº 8.617/1993 define mar territorial como:

faixa de doze milhas marítimas de largura, medidas a partir da linha de baixa-mar do litoral continental e insular brasileiro, tal como indicada nas cartas náuticas de grande escala, reconhecidas oficialmente no Brasil.<sup>11</sup>

Como zona contígua, a mesma legislação estabelece que compreende uma faixa das doze às vinte e quatro milhas marítimas, contadas a partir das linhas de base. A zona econômica exclusiva diz respeito a uma faixa das doze às duzentas milhas, igualmente contadas a partir das linhas de base. Já a plataforma continental envolve:

o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território continental, até o bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de duzentas milhas marítimas das linhas de base, a partir das quais se mede a largura do mar territorial, nos casos em que o bordo exterior da margem continental não atinja esta distância.<sup>12</sup>

Tal desenho assegura complexidade ímpar ao ambiente, além de possibilidades de fornecimento de nutrientes, abrigos e temperaturas favoráveis à reprodução de indivíduos pertencentes às classes de peixes, aves, crustáceos, moluscos e mamíferos marinhos, além de fornecer alimentos aos indivíduos jovens das inúmeras espécies viventes nos oceanos.

### **3 A tutela internacional da Zona Costeira: as convenções protetivas**

Os primeiros documentos internacionais demonstrativos de preocupação com o ambiente marinho surgiram após a Conferência das Nações Unidas, realizada em 1972, em Estocolmo.

Iniciando pela Convenção sobre Prevenção da Poluição Marinha por Alijamento de Resíduos e outras Matérias, em 1972, tem-se o reconhecimento do meio marinho e dos organismos nele contido como vitais para a humanidade,

11 BRASIL. *Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

12 BRASIL. *Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.



assim como, a admissão que o referido ambiente tem capacidade limitada em seu processo de recuperação, no caso de assimilação de resíduos.

A partir da afirmação de existirem diversas fontes de contaminação, incluindo desde os lançamentos e as descargas da atmosfera, aos de rios, estuários, esgotos e de tubulações, o referido documento também destacou a autonomia e a responsabilidade dos Estados em promover o controle de atividades envolvendo esse ambiente, e a busca por adoção de instrumentos que garantam o uso consciente dos recursos ali presentes. O texto deste documento foi promulgado no Brasil pelo Decreto nº 87.566, em 16 de setembro de 1982, quando a convenção passa a vigorar em território nacional.

Tem-se ainda a Convenção para a preservação da poluição do mar por óleo, de Londres, em 1954, foi emendada em 1962 e em 1969, e substituída pela Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, denominada MARPOL, em 1973, em Londres, reconhecendo a necessidade de melhorar a prevenção e o controle da poluição marinha provocada por navios, especialmente, os navios petroleiros<sup>13</sup>.

Com o intuito de regulamentar e restringir o comércio internacional de espécies de animais e vegetais selvagens ameaçados de extinção, os países assinaram a Convenção de Washington sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e da Fauna Selvagens em Perigo de Extinção, a CITES, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Lei nº 54/75 e promulgada pelo Decreto nº 76.623, de novembro de 1975.

Outros documentos complementam a preocupação internacional com a matéria, como a Convenção Internacional sobre Responsabilidade Civil em Danos Causados por Poluição por Óleo, reconhecida pelo Decreto nº 83.540/1979, a Convenção Internacional sobre Preparo, Resposta e Cooperação em Caso de Poluição por Óleo, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto nº 2.870/1998.

Exercendo um papel ousado nessa seara, tem-se a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos do Mar, denominada Montego Bay, assinada na Jamaica, em 1982, que entrou em vigor no Brasil, com o Decreto Presidencial nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Entre outros aspectos, tal documento destaca

---

13 MELO, R., M. de. *A avaliação de impacto ambiental como princípio do direito do ambiente nos quadros internacional e europeu*. Porto: PUC, 2000.

a preocupação com a poluição das águas marinhas por inúmeras fontes, desde o derramamento de óleo dos navios, até os esgotos, os resíduos industriais, a contaminação de águas fluviais. Inúmeros são os elementos a serem considerados, em especial, quando se tem por objetivo, estabelecer empreendimentos de expansão nessa área.

#### **4 A gestão da Zona Costeira: aspectos jurídicos relevantes**

Na delimitação das ações a serem implementadas em razão da estão na Zona Costeira, nitidamente, tem-se a observância em relação às competências dos entes da federação, no âmbito federal, estadual e municipal.

E, ressaltando os princípios enumerados na legislação reguladora<sup>14</sup>, merece destaque a gestão participativa, sob o ponto de vista político, mas também, no âmbito ecológico-ambiental, o princípio da precaução, o da não fragmentação dos ecossistemas, respeitando a sua preservação e reabilitação, consequentes e essenciais à manutenção do equilíbrio ecológico, defendido como direito fundamental.

Assim, importância se apresenta na delimitação do que compõe, em relação aos entes da federação, a área costeira.

Compondo a faixa terrestre da Zona Costeira estão os municípios defrontantes com o mar, assim definidos em listagem estabelecida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; também os não defrontantes com o mar, localizados nas regiões metropolitanas litorâneas; os não defrontantes com o mar, contíguos às capitais e às grandes cidades litorâneas, que apresentem conurbação<sup>15</sup>; os não defrontantes com o mar, distantes até cinquenta quilômetros da linha da costa, que contemplem, em seu território, atividades ou infraestruturas de grande impacto ambiental na zona costeira ou ecossistemas costeiros de alta relevância; as regiões de estuarino-lagunares, mesmo que não diretamente defrontantes com o mar; os não defrontantes com o mar, mas com todos os seus

14 Art. 5º do Decreto 5.300/2004. BRASIL. *Decreto nº 5.300, 7 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

15 É o termo empregado para referir-se à unificação das malhas urbanas de duas ou mais cidades, formando um aglomerado urbano contínuo, mantendo as autonomias político-administrativas; pode, ainda, originar as regiões metropolitanas.

limites com municípios que estejam inseridos nas condições anteriores; os desmembrados dos municípios inseridos na zona costeira<sup>16</sup>.

Área tão distinta exige maior atenção ao ordenamento do uso dos recursos naturais em seus limites, como também, ao modo de ocupação dos espaços costeiros. E, de modo a subsidiar as ações implementadas em seus limites, o decreto regulamentador da gestão da Zona Costeira estabelece nos objetivos<sup>17</sup>, inicialmente, a aplicação de instrumentos de controle e gestão, de modo integrado, descentralizado e participativo, incorporando a dimensão ambiental, no tocante às atividades socioeconômicas, como meio equalizador da qualidade de vida de sua população, e ainda, de proteção de seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural, presentes na região.

A importância do bioma exige também a adoção de maior controle sobre as ameaças provocadoras de poluição ou degradação ambiental, inclusive, com a busca por conhecimento e aprimoramento de ações de gestão mais eficazes.

Por outro lado, a complexidade da região envolve a articulação de instrumentos que compreendem desde o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, o PNGC, que é o responsável pelo estabelecimento das normas gerais adotadas nos diferentes níveis de governo, e orientadores das políticas, dos planos e programas que devem nortear o desenvolvimento sustentável do bioma.

Inclui o Plano de Ação Federal da Zona Costeira, denominado PAF, é empregado para planejar as ações estratégicas empregadas na integração de políticas públicas incidentes na zona costeira, e considerando ainda as responsabilidades compartilhadas de atuação.

O Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro, PEGC, integra o rol de instrumentos a serem observados na perfeita gestão da área costeira. O referido instrumento considera as responsabilidades e procedimentos institucionais adotadas para a sua execução, tendo como parâmetro o PNGC.

Não menos importante, o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro, PMGC, estabelece a Política Municipal de Gerenciamento Costeiro, mas tam-

16 Art. 4º do Decreto Federal 5.300. BRASIL. *Decreto nº 5.300, 7 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

17 Art. 6º do Decreto Federal 5.300. BRASIL. *Decreto nº 5.300, 7 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

bém, define as responsabilidades e os procedimentos institucionais para a sua execução, a partir do PNGC e do PEGC, e observando os demais planos de uso e ocupação territorial ou outros instrumentos de planejamento municipal.

Como elemento integrador das informações georeferenciadas sobre a zona costeira tem-se o Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro, SIGERCO, que integra o Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente, SINIMA. Para acompanhar a dinâmica de uso e ocupação da área, avaliando o atingimento das metas de qualidade socioambiental faz-se necessário um sistema de coleta contínuo de dados e informações, o qual se realiza pelo instrumento SMA, o Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira. E, para consolidar os resultados alcançados com o monitoramento ambiental, tem-se o Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira - RQA-ZC. O referido instrumento permite ainda avaliar eficiência e eficácia das ações da gestão.

Todas as ações de gestão precisam ser realizadas a partir de um ordenamento territorial, o qual é feito com o Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro, ZEEC. É um recurso que guarda harmonia com o Zoneamento Ecológico-Econômico do território nacional, e serve como mecanismo de apoio às ações de monitoramento, licenciamento, fiscalização e gestão.

Finalmente, essencial o macrodiagnóstico da zona costeira, que fornece as informações, em escala nacional, das características físico-naturais e socioeconômicas da zona costeira, de modo a orientar ações de preservação, conservação, regulamentação e fiscalização dos patrimônios naturais e culturais.

Todos esses instrumentos devem contemplar aspectos relacionados aos aglomerados humanos que envolvem a urbanização, a ocupação e uso do solo, subsolo, águas, como também, o parcelamento e remembramento do solo. Também, deve-se considerar toda a malha que permeia o pulsar da vida nas cidades, vilas, inúmeros espaços urbanos, como o sistema viário e de transporte, o sistema de produção, de transmissão e distribuição de energia, a habitação e as condições de saneamento básico, assim como, a recreação, o lazer e o turismo; elementos envolvidos na sadia qualidade de vida dos seres humanos em centros urbanos, de qualquer dimensão.

Merecedores de igual atenção estão o patrimônio natural, o histórico, o étnico, o cultural e o paisagístico, existentes na área costeira.

A gestão do referido bioma considera a divisão em classes da área costeira<sup>18</sup>. A classe A compreende área onde as atividades são compatíveis com a preservação e conservação, com as características e funções naturais, e se correlacionam com os tipos que apresentam baixíssima ocupação, com paisagens com alto grau de conservação e baixo potencial de poluição.

O perfil descrito nessa primeira classe se caracteriza pela adoção de estratégias de prevenção, compreendendo desde a criação de unidades de conservação à regulação das atividades das pessoas nas áreas integrantes dessa porção da orla marítima, e ao manejo sustentável dos recursos naturais.

Na classe B, as atividades realizadas na orla marítima devem ser compatíveis com a conservação da qualidade ambiental ou baixo potencial de impacto, possuindo correlação com os tipos que apresentam baixo a médio adensamento de construções e população residente, com indícios de ocupação recentes, e as paisagens parcialmente modificadas pela atividade humana, e com médio potencial de poluição. Nessa classe, a maior preocupação diz respeito ao uso sustentável.

A terceira classe, a C, caracteriza-se por ter atividades pouco exigentes quanto aos padrões de qualidade ou atividades compatíveis com um maior potencial impactante, possuindo correlação com os tipos que apresentam médio a alto adensamento de construções e população residente, com as paisagens modificadas pela atividade humana, e a multiplicidade de usos e alto potencial de poluição sanitária, estética e visual.

É uma classe que concentra a maior quantidade de ações estratégicas de natureza corretiva, como forma de monitorar o uso na área dos recursos naturais, e avaliar a qualidade ambiental.

Instrumento ambiental de suma relevância, o licenciamento ambiental, apresenta-se como essencial na definição dos projetos constituídos ao longo da área costeira.

Não menos importante, a legislação em vigor estabelece a obrigatoriedade da apresentação pelo empreendedor de estudo prévio de impacto ambiental ou de avaliação subjetiva de órgão ambiental licenciador, sobre a magnitude ou po-

---

18 Artigos 27, 28 e Anexo II do Decreto Federal 5.300. BRASIL. *Decreto nº 5.300, 7 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

tencialidade de danos ambientais do projeto ou do empreendimento a ser considerado na área costeira<sup>19</sup>.

Claramente, trata-se de gestão peculiar, pois além de integrar interesses diversos, estabelecidos pelos planos de governo para cada estado-membro, e, nesse contexto, interesses de expansão, de comercialização, de uso em geral se somam, mas ainda, envolve a observância das características de cada área, com suas potencialidades e fragilidades.

Inevitável, presume-se que as diretrizes nacionais devem contemplar a generalidade dos princípios e instrumentos ambientais, e em cada estado-membro, e mesmo, a cada município brasileiro, devem ser observadas as particularidades, tendo sempre o olhar atento dos órgãos ambientais federais, de modo a contemplar a efetiva proteção ambiental, elencada no texto constitucional.

## 5 A expansão do território de uso na Zona Costeira

Cumprir instar que, por se tratar de espaço territorial especialmente protegido, alteração, seja para supressão ou expansão só pode ser realizada em função da lei, devendo ressaltar que a utilização da área deve ser feita sem que haja comprometimento da integridade de seus atributos.

A escassez de espaços nos territórios com potencial para a ocupação e a exploração humanas, tem gerado a reflexão e o estudo sobre a possibilidade de expansão em direção aos oceanos.

Clark vem apontando que o desenvolvimento sem controle afeta o contorno de uso do solo, expondo os ambientes a situações de desequilíbrio ecológico, com repercussões impactantes sobre os ecossistemas marítimos, costeiros e continentais, em diversos níveis, inclusive afetando a diversidade das espécies<sup>20</sup>.

A fragilidade do ambiente marinho aliada à importância que engendra para a sobrevivência da vida humana exige maior cautela, parcimônia e bom senso dos administradores em relação à implantação de projetos de expansão nessa área.

19 Artigo 6º da Lei nº 7.661/1988. BRASIL. *Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm)>. Acesso em 11 ago. 2015.

20 CLARK, 1996 Apud GRUBER, N. L. S.; BARBOZA, E. G.; NICOLODI, J. L. Geografia dos sistemas costeiros e oceanográficos: subsídios para gestão integrada da Zona Costeira. *Gravel*, Porto Alegre, n. 1, p. 81-89, jan. 2003.

Ainda são necessários maiores esclarecimentos sobre os processos bioquímicos e biofísicos, mantenedores do equilíbrio nesse ambiente, assim como, dos efeitos das ações antrópicas a médio e longo prazo, nos processos de saturação e de manutenção da vida.

Não se deve perder de vista que o ambiente marinho, assim como o ambiente terrestre, abriga uma biodiversidade ímpar, sujeita a ciclos ininterruptos de expansão e extinção, de modo contínuo, com o diferencial de ocorrer num ambiente ainda desconhecido, e merecedor de olhar mais cauteloso, o que está presente na legislação, quando se elenca o princípio da precaução como um dos princípios norteadores da política de gestão, como meio de evitar ou minimizar a degradação do meio ambiente, sempre que houver perigo de dano grave ou irreversível, e mesmo na ausência de comprovação científica<sup>21</sup>.

Em vários estados membros estão em pleno funcionamento, planos de gestão da zona costeira, a exemplo do Rio grande do Sul, por meio do Projeto de Fortalecimento Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte do RS, com prioridade de ocupação econômica de áreas de praia no litoral norte daquele estado<sup>22</sup>.

Prevendo a instalação de novos empreendimentos, o legislador define o uso de incentivos de natureza fiscal, desde que haja compatibilidade como as normas de planejamento territorial e ambiental dos Estados e dos Municípios envolvidos, mas também com a infraestrutura de saneamento e do sistema viário existente, e preservando as características ambientais e paisagísticas. Inclusive com previsão de compensação, com área equivalente, situada na mesma unidade geoambiental, acompanhada de plano de manejo ou não, no caso de o empreendimento ou sua expansão implicar em supressão de vegetação nativa em áreas situadas na zona costeira.

Insta ressaltar que no contexto da ocupação da área costeira, o ambiente mais agredido tem sido as praias, distribuídas ao longo de todo o litoral, com desenhos que contemplam falésias, costões, alagados, ocupadas densamente com grandes cidades e todo o arcabouço de residências, indústrias, despejos, esgotos,

21 Inciso X do artigo 5º do Decreto 5.300/2004. BRASIL. *Decreto nº 5.300, 7 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

22 NICOLODI et al Apud GRUBER, N. L. S.; BARBOZA, E. G.; NICOLODI, J. L. Geografia dos sistemas costeiros e oceanográficos: subsídios para gestão integrada da Zona Costeira. *Gravel*, Porto Alegre, n. 1, p. 81-89, jan. 2003.

malha rodoviária, mas também, abrangem áreas onde ainda se encontram conchas marinhas em suas areias. Espaços onde ainda é possível existirem projetos ambientais, como o da desova das tartarugas. Inevitável, questionar, até quando?

Entretanto, mesmo com tantas diversidades e fragilidades, é uma área de grande potencial.

## 6 Considerações finais

O constituinte brasileiro, ao estabelecer que o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de todos, traz em seu bojo, mudança no tratamento conferido ao modelo tradicional de produção, assegurando a livre iniciativa, mas também, a valorização do trabalho humano, e a defesa do meio ambiente<sup>23</sup>. Aliado a isso, a Carta Magna exorta a solidariedade entre o Poder Público e a sociedade na manutenção desse direito fundamental. O estabelecimento de obrigações comuns em matéria ambiental conduz à consciência de urgência na adoção de postura ética e participativa nas questões que comprometem a qualidade do meio ambiente.

No que diz respeito ao uso da área costeira, é sabido eu desde a época da colonização, o litoral foi objeto de maior cobiça, em especial pela facilidade de acesso, por constituir porta de entrada de mercadorias e saída de produtos internos, o que gerou ocupações em diversas regiões litorâneas, sem qualquer preocupação com infraestrutura. A consciência da estreita relação entre qualidade de vida e qualidade ambiental tem despertado em muitos gestores políticos a realização de obras de saneamento em suas cidades, e isso reduz a pressão sobre a faixa terrestre, mas também sobre a faixa marítima, receptora do esgoto produzido no meio urbano, via de regra.

Se, por um lado, em muitas regiões percebe-se a participação das comunidades nos conselhos municipais, ainda falta a presença do poder público no acompanhamento e orientação das atividades. É claro que o exercício da democracia verdadeira se faz com a participação de todos, mas é importante a atuação

---

23 PADILHA, Norma Sueli. Eco cidadania: mecanismos de concretização de uma cidadania ambiental no contexto do pré-sal. In: GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado; GONÇALVES, Alcindo (Org.). *Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo*. Santos: Universitária Leopoldiana, 2012. p. 298-310.



técnica de entes públicos, sobre as diversas matérias específicas, de modo mais expressivo.

Em relação à gestão da Zona Costeira e a expansão de uso dessa área, antes de ser estimulada tal atitude, deveria ser pensado o modelo atual de gestão, avaliados os instrumentos aplicados e os resultados alcançados no período compreendido entre sua criação e a atualidade.

A área exige uma interface entre diversos setores técnicos, será que é possível afirmar que existe de fato uma integração, uma cooperação voltada para a manutenção do meio ambiente equilibrado nas regiões litorâneas já ocupadas e exploradas? O acompanhamento técnico e a fiscalização atuais subsidiam as mudanças e ajustes necessários à manutenção da qualidade ambiental nessas regiões?

Antes de aprovar novos projetos e empreendimentos, deveria se ser aplicado instrumento de avaliação sobre os projetos e empreendimentos em curso, nos litorais brasileiros, e a partir daí, estabelecer as novas diretrizes e limites para os novos empreendimentos, respeitando os parâmetros de ajustamento essenciais para a realidade atual, harmonizados com os ideais de justiça social, mas de cidadania ambiental global.

## Referências

BRASIL. Constituição 1988. *Constituição da Republica Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.300, 7 de dezembro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5300.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L7661.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7661.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº Lei nº 8.617, de 4 de janeiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8617.htm)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *A Convenção sobre diversidade biológica - CDB*. 2002. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_chm\\_rbbio/\\_arquivos/cdbport\\_72.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_chm_rbbio/_arquivos/cdbport_72.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução nº 261, de 30 de junho de 1999*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=260>>. Acesso em: 11 ago. 2015.

COSTÃO rochoso. In: SUGUIO, K. *Dicionário de geologia marinha*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992.

GRUBER, N. L. S.; BARBOZA, E. G.; NICOLODI, J. L. Geografia dos sistemas costeiros e oceanográficos: subsídios para gestão integrada da zona costeira. *Gravel*, Porto Alegre, n. 1, p. 81-89, jan. 2003.

LEUZINGER, Márcia D. *Meio ambiente: propriedade e repartição constitucional de competências*. Rio de Janeiro: Esplanada, 2002.

MELO, R., M. de. *A avaliação de impacto ambiental como princípio do direito do ambiente nos quadros internacional e europeu*. Porto: PUC, 2000.

PADILHA, Norma Sueli. Eco cidadania: mecanismos de concretização de uma cidadania ambiental no contexto do pré-sal. In: GRANZIEIRA, Maria Luiza Machado; GONÇALVES, Alcindo (Org.). *Os problemas da zona costeira no Brasil e no mundo*. Santos: Universitária Leopoldianum, 2012. p. 298-310.

PEREIRA, Fernanda Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceito e implicações jurídicas. *Ambiente e Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, jan./jun. 2008.



# AS METAS DE BIODIVERSIDADE E AS ÁREAS PROTEGIDAS NO BRASIL: CONTEXTOS INSTITUCIONAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO\*

Larissa Ribeiro da Cruz Godoy<sup>1</sup>  
Isis Felipe de Freitas<sup>2</sup>

## 1 Introdução

A criação e gestão de áreas protegidas é uma das mais importantes estratégias para a conservação da biodiversidade. É amplamente adotada por diversos Estados que, tanto em âmbito nacional como internacionalmente, se comprometem a destinar espaços territoriais para proteção da diversidade de vida existente sob sua jurisdição. O empenho institucional de cada país se traduz na construção do arcabouço normativo para a implementação das políticas públicas de proteção a esse patrimônio natural.

O objetivo do presente artigo é avaliar a viabilidade da implementação, no Brasil, da Meta de Aichi nº 11, que faz parte do documento intitulado *Plano Estratégico de Biodiversidade 2011-2020*, adotado na décima Conferência das Partes (COP 10) da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), em 2010. Essa Meta foi internalizada pelo Governo Brasileiro por meio da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), em 2013. Ao fazê-lo, o País estabeleceu, com relação à conservação dos biomas brasileiros, que:

Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para biodiversidade

---

\* As ideias e opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade das autoras, não refletindo, necessariamente, as posições defendidas pelo órgão para o qual trabalham.

1 Mestre em Direito e Políticas Públicas pelo Centro Universitário de Brasília- UniCEUB. Especialista em Gestão Ambiental em Cidades pela Universidade Católica de Brasília- UCB. Bacharel em Direito pela Universidade Estadual de Londrina-PR. Analista Ambiental do Ministério do Meio Ambiente.

2 Geógrafa e Mestre em Saneamento e Ambiente pela Universidade Estadual de Campinas- SP.

e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.<sup>3</sup>

A nova meta – diferentemente da anterior que discriminava claramente os regimes de proteção, considerando os diversos objetivos de cada tipo de área protegida – acabou aglutinando áreas com diferentes objetivos de proteção. Considerando que atualmente estariam protegidos por unidades de conservação aproximadamente 17% do território continental e 1,5% da área marinha<sup>4</sup>, a questão central seria como computar nesses percentuais “[...] outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa [...]”<sup>5</sup>. Assim, será feita uma análise com relação à forma de se alcançar os percentuais de proteção para cada bioma brasileiro, estabelecidos pela Meta Nacional de Biodiversidade nº11, para 2020.

O problema reside no fato de que ao se incorporar no cômputo de conservação da biodiversidade áreas cuja finalidade precípua não é essa, pode-se chegar a percentuais que não correspondem à realidade do que se está efetivamente protegendo. As consequências podem ser desde um aparente desincentivo à proteção da biodiversidade por meio do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), como também justificar a conversão de novas áreas, especialmente para uso de atividades agropecuárias e para empreendimentos de infraestrutura, conforme será demonstrado a seguir.

A reflexão proposta por este texto é um convite à releitura da Meta 11 de Aichi, considerada à luz do arcabouço jurídico-institucional existente no Brasil, para então, apresentar uma proposta de interpretação da Meta Nacional nº11. Para tanto, considerou-se necessário retomar o contexto da ratificação da CDB

3 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONABIO nº 06, de 3 de setembro de 2013*. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_06\\_03set2013.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o_06_03set2013.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 ago. 2015. Metas Nacionais para a Biodiversidade. Objetivo Estratégico C: Melhorar a situação da biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética.

4 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação-CNUC. Unidades de Conservação por Bioma*. Disponível em: <[www.mma.gov.br/cadastro\\_uc](http://www.mma.gov.br/cadastro_uc)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

5 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONABIO nº 06, de 3 de setembro de 2013*. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_06\\_03set2013.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o_06_03set2013.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 ago. 2015. Anexo Meta 11.

pelo Brasil a fim de recuperar a trajetória dos documentos internalizados por meio de instrumentos legais e infralegais. A seguir passa-se a analisar o entendimento técnico-jurídico de área protegida no Brasil e, a partir dele, propõe-se a interpretação os textos das Metas de Aichi da CDB e das Metas Nacionais de Biodiversidade para 2020, estabelecidas no âmbito da Conabio.

## 2 Contexto internacional

Em âmbito internacional, as principais convenções referentes à conservação da natureza por meio da destinação de áreas a serem protegidas são a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), a Convenção para a Proteção do Patrimônio Mundial, Cultural e Natural, de 1972 e a Convenção sobre Zonas Úmidas (conhecida como Convenção de Ramsar), de 1971.

Ratificada por meio do Decreto Legislativo nº 2, de 8 de fevereiro de 1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.519, de 17 de março de 1998, a CDB é a mais abrangente e emblemática das Convenções Internacionais do Sistema das Nações Unidas, no que se refere à temática da conservação da natureza, definindo diversas estratégias para a conservação, o uso sustentável e a repartição de benefícios provenientes da biodiversidade. A instituição e manutenção de áreas protegidas é uma dessas estratégias.

A CDB é uma Convenção-Quadro que define medidas legislativas, técnicas e políticas a serem adotadas pelas Partes<sup>6</sup>. Em seu processo de implementação realiza, periodicamente, Conferências das Partes (COP) nas quais, após intensos debates e negociações entre os países-signatários, são estabelecidos protocolos, programas de trabalho e/ou metas mais específicas sobre temas-chave para a implementação da Convenção pelos Estados-parte. Esses consensos têm funcionado como verdadeiros guias na implementação das políticas públicas pelos Países.

O texto da CDB define área protegida da seguinte forma: *área protegida significa uma área definida geograficamente que é destinada, ou regulamentada, e administrada para alcançar objetivos específicos de conservação*. Dessa definição podemos retirar três elementos-chave para se reconhecer uma área protegida:

---

6 ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011. p. 16.

definição geográfica, regulamentação e manejo com objetivo de conservação. A partir dessa definição ampla, cabe aos Estados que participam da Convenção, selecionar e manter as áreas protegidas para conservação da biodiversidade nos seus respectivos territórios.

Na COP-10 da CDB, realizada em Nagóia, Japão, em 2010, adotou-se a Decisão X/2, que estabeleceu o *Plano Estratégico de Biodiversidade 2011-2020*. A iniciativa, que inclui a fixação de 20 metas denominadas *Metas de Aichi de Biodiversidade*, visa promover a implementação efetiva da Convenção por meio de uma abordagem estratégica, que abrange uma visão compartilhada de objetivos e metas que deverão inspirar de forma ampla as ações das Partes e parceiros envolvidos na missão de proteger a biodiversidade do planeta<sup>7</sup>. A Meta de Aichi nº 11 trata especificamente da conservação em áreas protegidas.

Essa meta fortalece iniciativas anteriores como o Programa de Trabalho sobre Áreas Protegidas (*Programme of Work on Protected Areas- PoWPA*), adotado em 2004, também no âmbito da CDB, com o propósito de apoiar o estabelecimento e a manutenção, até 2010, em relação as áreas terrestres e, até 2012, no que se refere às áreas marinhas, de sistemas nacionais e regionais de áreas protegidas abrangentes, efetivamente manejadas e ecologicamente representativas que contribuam com os três principais objetivos da Convenção<sup>8</sup>, ou seja: conservação, uso sustentável e repartição de benefícios da biodiversidade.

O PoWPA propôs a aplicação de uma abordagem ecossistêmica na implantação de sistemas de áreas protegidas, reconhecendo-se a importância de se levar em conta a conectividade ecológica, bem como de se introduzir, quando possível, o conceito de redes de áreas protegidas. Segundo o documento, essa conectividade deve ser implementada por meio da instituição de corredores ecológicos e zonas de amortecimento<sup>9</sup>.

A abordagem ecossistêmica extrapola os limites das áreas protegidas e

7 CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *COP 10 Decision X/2: X/2. strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*. Disponível em: <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>>. Acesso em: 03 nov. 2014.

8 CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Protected Areas. Programme of Work*. Disponível em: <<http://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

9 CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Protected Areas. Programme of Work. Programme Element 1. Goal 1.2*. Disponível em: <<http://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>>. Acesso em: 06 nov. 2014.

lança um olhar contextual sobre as ações e políticas de implementação. Reconhece-se a necessidade de dependência de processos ecológicos e sociais em ambientes externos aos limites das áreas protegidas. Reconhece-se que a estratégia de conservação não é um fim em si mesmo e depende da implementação de outras estratégias de conservação para se manter a viabilidade das áreas protegidas em longo prazo.

Deve-se destacar ainda que a *International Union for Conservation of Nature* (IUCN)<sup>10</sup>, organização não-governamental de ação global, por meio da Comissão Mundial de Áreas Protegidas, em 1994, havia conceituado o termo área protegida como: *uma área de terra e/ou mar especialmente dedicada à proteção e manutenção da diversidade biológica, assim como dos recursos naturais e patrimônio cultural associados, e gerida através de meios jurídicos, ou outros meios eficazes*.<sup>11</sup>

Em 2008, o conceito foi revisado e além da necessidade de que a área seja dedicada à conservação da *natureza* -- termo mais amplo que substituiu a palavra *biodiversidade*<sup>12</sup> -- e que essa proteção seja efetivada por meios jurídicos eficazes, foi adicionada a questão da expectativa de perpetuidade do regime de proteção adotado e da associação da proteção a serviços ecossistêmicos e valores culturais. Assim, segundo o novo entendimento da IUCN: *área protegida é um espaço geográfico claramente definido, reconhecido, dedicado e manejado, por instrumentos jurídicos ou outros meios efetivos, para alcançar a conservação da natureza a longo prazo, associada a serviços ecossistêmicos e valores culturais*.<sup>13</sup>

10 A União Internacional para a Conservação da Natureza- UICN, cuja sigla em inglês é IUCN (*International Union for Conservation of Nature*), é uma organização não-governamental de atuação global dedicada à conservação da natureza. Fundada em 1948, a UICN possui a maior rede global de profissionais e cientistas ligados ao tema.

11 Livre tradução. INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. *IUCN: International Union for Conservation of Nature, helps the world find*. Disponível em: <<https://www.iucn.org/>>. Acesso em: 06 nov. 2014. pragmatic solutions to our most pressing environment and development

12 DUDLEY, Nigel et al. Where now for protected areas? Setting the stage for the 2014 World Parks Congress. *Fauna e Flora International, Oryx*, Cambridge, v. 48, n. 4, p. 496-503, Oct. 2014. p. 497.

13 Livre tradução livre do texto original da IUCN: "A protected area is a clearly defined geographical space, recognised, dedicated and managed, through legal or other effective means, to achieve the long term conservation of nature with associated ecosystem services and cultural values." INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. *IUCN: International Union for Conservation of Nature, helps the world find*. Disponível em: <<https://www.iucn.org/>>. Acesso em: 06 nov. 2014.



Analisando essas definições, é possível perceber que no âmbito internacional há entendimento no sentido de se adotar um conceito geral de área protegida que não negligencie o compromisso de destinação para conservação de forma permanente, bem como a dependência da estratégia para com a manutenção de serviços ecossistêmicos e valores culturais. Esses dois últimos componentes evidenciam a influência ecológica e social das áreas protegidas.

Nesse contexto, a Meta nº 11 de Aichi, do Plano Estratégico de Biodiversidade 2011-2020 da CDB, de 2010, trata da conservação em sistemas de áreas protegidas e outras medidas espaciais de conservação:

Meta 11: Até 2020, que pelo menos 17% das áreas terrestres e de águas continentais, e pelo menos 10% das áreas costeiras e marinhas, especialmente áreas de particular importância para a biodiversidade e para os serviços ecossistêmicos, terão sido conservados por meio de sistemas de áreas protegidas, geridas de maneira efetiva e equitativa, ecologicamente representativas e satisfatoriamente interligadas e por outras medidas espaciais de conservação, e integradas em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.

Da leitura da Meta de Aichi, que tem alcance mundial, percebe-se uma diferenciação clara entre sistemas de áreas protegidas e outras medidas espaciais de conservação. Evidencia-se que além dos sistemas de áreas protegidas organizados pelos Países deverá existir também um “sistema complementar” composto por outras áreas que também contribuem para conservar a biodiversidade, especialmente exercendo a função de interligação entre as áreas protegidas, ainda que não tenham esse como o seu objetivo principal de criação. Seriam outras estratégias de manejo que, além das áreas protegidas, pudessem auxiliar no planejamento e na gestão territorial com foco na proteção/conservação da diversidade biológica.

Já num primeiro momento, as discussões sobre a implementação da Meta nº 11 de Aichi mostravam uma preocupação quanto a sua implementação. O desafio colocado seria definir quais outras abordagens de manejo estariam ou não incluídas sob os auspícios da meta<sup>14</sup>.

Assim, as questões centrais a serem discutidas internamente pelos Países para implementação da Meta nº 11 de Aichi seriam: até que ponto devem se

14 LOPOUKHINE, Nik; DIAS, Bráulio Ferreira de Souza. What does target 11 really mean? *Parks, Gland*, v. 18.1, p. 5-8, Sept. 2012.

somar às áreas protegidas outras estratégias de manejo baseadas em área sem que se desvirtue ou se desmereça o esforço de criação e implementação de sistemas nacionais de áreas protegidas concebidos sob a sistemática de classificação da IUCN? Quais as áreas devem ser consideradas para fins de aferição quanto ao alcance da meta? Como identificá-las? Qual o papel das terras indígenas, das ocupadas pelas populações tradicionais e das áreas privadas na conservação?

### 3 Contexto Nacional

No Brasil, o Plano Estratégico de Biodiversidade 2011-2020 e suas respectivas metas foram internalizados por meio da Comissão Nacional da Biodiversidade (Conabio), colegiado ao qual cabe promover a implementação dos compromissos assumidos pelo Brasil junto à Convenção sobre Diversidade Biológica<sup>15</sup>. Tomando como ponto de partida o documento e as discussões geradas pela iniciativa *Diálogos sobre Biodiversidade: construindo a estratégia brasileira para 2020*, a Conabio discutiu, entre 2011 a 2013, as *Metas Nacionais de Biodiversidade*. Com relação à estratégia de se criar e manejar áreas protegidas, no âmbito do Objetivo Estratégico C que versa sobre “*Melhorar a situação da biodiversidade protegendo ecossistemas, espécies e diversidade genética*”, a Conabio estabeleceu:

Meta Nacional 11: Até 2020, serão conservadas, por meio de unidades de conservação previstas na Lei do SNUC e outras categorias de áreas oficialmente protegidas, como APPs, reservas legais e terras indígenas com vegetação nativa, pelo menos 30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas terrestres e 10% de áreas marinhas e costeiras, principalmente áreas de especial importância para biodiversidade e serviços ecossistêmicos, assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas.<sup>16</sup>

15 Art. 6º, II, do Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003. BRASIL. *Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4703.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

16 Curiosamente, a Resolução nº 06, de 3 de setembro de 2013, da Conabio, que estabelece as metas nacionais não foi publicada no Diário Oficial da União (DOU), condição que pode inclusive comprometer sua eficácia, visto que violado inclusive o princípio constitucional da publicidade (art. 37, caput da Constituição Federal de 1988). Sobre a publicidade dos atos administrativos gerais cf. por todos: MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

A Meta Nacional nº 11 foi especificada para cada bioma terrestre (30% da Amazônia, 17% de cada um dos demais biomas) e para a área marinha e costeira (10%). Esses percentuais seriam compostos de *unidades de conservação*, denominação brasileira para a estratégia mundialmente conhecida por áreas protegidas<sup>17</sup>, e outras categorias de *áreas oficialmente protegidas*, as quais foram nominadas: reservas legais, áreas de preservação permanente e terras indígenas com vegetação nativa.

A nova meta difere da meta da Conabio estabelecida em 2006, na medida em que parece mais abrangente. Na anterior, não se tratava de áreas de preservação permanente e de reservas legais. Se escalonavam metas específicas para terras indígenas e quilombolas. Mas, por outro lado, já se consideravam outras estratégias de manejo integradas às unidades de conservação marinhas. Para promover a conservação da diversidade biológica dos ecossistemas, habitats e biomas, a meta de 2006 estabelecia:

Meta 2.1. Pelo menos 30% do Bioma Amazônia e 10% dos demais biomas e da Zona Costeira e Marinha efetivamente conservados por Unidades de Conservação do Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Meta 2.2. Proteção da biodiversidade assegurada em pelo menos 2/3 das Áreas Prioritárias para Biodiversidade por meio de Unidades do SNUC, Terras Indígenas e Territórios Quilombolas.

Meta 2.3. 10% da Zona Marinha com áreas de exclusão de pesca, temporárias ou permanentes, integradas às Unidades de Conservação, criadas para proteção dos estoques pesqueiros.<sup>18</sup>

Sob o regime da meta de 2006, o Brasil avançou muito na expansão da área coberta pelas unidades de conservação, principalmente na parte terrestre. O maior crescimento esteve concentrado entre 2003 e 2008 quando iniciava-se a implementação da Lei 9.985, que em 2000 havia instituído o SNUC, e a criação de unidades de conservação foi utilizada como estratégia de contenção do desmatamento, sobretudo na Amazônia<sup>19</sup>. O incremento do SNUC na área

17 DRUMMOND, José Augusto. *Proteção e produção: biodiversidade e agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

18 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONABIO nº 06, de 3 de setembro de 2013*. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_06\\_03set2013.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o_06_03set2013.pdf?sequence=1)> Acesso em: 11 ago. 2015.

19 PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. Panorama Geral das Áreas Protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit;

marinha e a utilização das terras indígenas e quilombolas como estratégia para a conservação não foram priorizadas.

No Brasil, a doutrina jurídica costuma englobar todas as estratégias de proteção da natureza baseadas em área sob a denominação adotada no texto constitucional: *espaços territoriais especialmente protegidos*<sup>20</sup>. As unidades de conservação, definidas pelo art. 2º, I, da Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, assim como as *áreas oficialmente protegidas* seriam espécies do gênero espaço territorial protegido<sup>21</sup>. Márcia Leuzinger, por exemplo, define espaço territorial especialmente protegido como: [...] *qualquer espaço ambiental, instituído pelo Poder Público, sobre o qual incida proteção jurídica, integral ou parcial, de seus atributos naturais*<sup>22</sup>.

A dúvida sobre o alcance da expressão *espaço especialmente protegido* é gerada principalmente por conta do regime de proteção estabelecido constitucionalmente que exige a edição de Lei em sentido estrito para modificação do regime de proteção<sup>23</sup>. Essa restrição foi prevista na Lei que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza- SNUC<sup>24</sup>, que, repetindo a ressalva constitucional, conferiu um regime diferenciado para alteração da proteção jurídica conferida às unidades de conservação<sup>25</sup>. Esse parece ser o grande diferencial entre as *áreas protegidas em sentido estrito* – ou seja, as unidades de conservação -- para com as denominadas *outras áreas protegidas*<sup>26</sup>.

---

PRATES, Ana Paula (Org.). *A diversidade cabe na unidade? áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014. p. 90 e ss.

- 20 BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-326. p. 288; MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 170.
- 21 PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceitos e implicações jurídicas. *Revista Ambiente & Sociedade*, Campinas, v. 11, n. 1, jan./jun. 2008.
- 22 LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009. p. 119.
- 23 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 170 e ss.
- 24 BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.
- 25 Cf. art. 22, § 7º, da Lei nº 9.985. BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.
- 26 Milaré denomina as unidades de conservação de *espaços territoriais especialmente protegidos em sentido estrito* e as áreas de Preservação Permanente (APP) e as Reservas Legais de *espaços*

Em nosso entendimento as *unidades de conservação da natureza* seriam um tipo de área protegida, dentre outros admitidos pela legislação brasileira, cuja singularidade é ter como objetivo precípua a conservação da biodiversidade. Além desse objetivo específico, a existência de limites definidos, regime especial de administração e garantias adequadas de proteção, conforme dispõe o art. 2º, I, da Lei 9.985, de 2000, caracterizam as unidades de conservação que compõem o SNUC. Nesse sentido, isso seria o grande diferencial dessas áreas em relação às *outras áreas protegidas*, citadas na Meta Nacional nº 11, cujas finalidades principais não, necessariamente, seriam a conservação da natureza.

Isso, no entanto, sob o ponto de vista da Meta 11 de Aichi da CDB não desmerece a importância dessas outras estratégias baseadas em área. O Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)<sup>27</sup> – que corresponde a internalização, no Brasil, do PoWPA – embora não tenha estabelecido um conceito de área protegida, sob esta denominação tratou das unidades do SNUC, aqui consideradas *áreas protegidas em sentido estrito*, identificadas com as categorias de manejo definidas pela IUCN<sup>28</sup>, bem como das chamadas *outras áreas protegidas*: terras indígenas, territórios quilombolas, áreas de preservação permanente e reservas legais florestais<sup>29</sup>.

A partir da edição do PNAP, em 2006, vê-se que, seguindo a tendência internacional que preconiza a estruturação de sistemas de áreas protegidas abrangentes, representativos e efetivamente manejados, a abordagem sistêmica não se esgotou com a instituição do SNUC, em 2000. Com o PNAP reconheceu-se que para o sistema funcionar é necessário integrá-lo a outros instrumentos de uso

---

*territoriais especialmente protegidos em sentido amplo*. Cf. MILARÉ, Êdis. *Direito do ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007. p. 652 e ss.

27 Instituído pelo Decreto nº 5.758. BRASIL. *Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

28 A IUCN criou um sistema internacional de classificação de áreas protegidas, considerando os objetivos, categorias de manejo e tipos de governança. Cf. DUDLEY, Nigel. *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland: IUCN, 2013. (Best Practice Protected Area Guidelines Series, n. 21). Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_assignment\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014. Cf. também: RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 39.

29 Nesse sentido também argumentam PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. Panorama geral das áreas protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014. p. 89.

e manejo do território brasileiro. Caso contrário, as unidades estariam condenadas ao isolamento e, assim, a sofrer cada vez mais pressão externa devido aos usos intensivos das terras e dos recursos naturais do entorno.

Assim, se o Sistema é composto por unidades distanciadas, há a necessidade de orientar utilização e a ocupação do território nos interstícios, para que ocorram de forma sustentável, diminuindo as pressões sobre a diversidade biológica protegida em cada unidade de conservação. Nesse sentido, o PNAP é um plano de ordenamento do território, que visa compatibilizar os usos da terra com a conservação da biodiversidade. E dentro dessa perspectiva, faz-se necessário propor e implementar gradações nas restrições de uso da terra, de modo a se estabelecer, por exemplo, corredores ecológicos entre as unidades de conservação<sup>30</sup>.

Instituído sob inspiração do PoWPA, o PNAP parece já ter adiantado a preocupação em agregar ao planejamento das unidades de conservação, outras áreas que podem contribuir com a conservação da biodiversidade. Por meio dele, reconhece-se que o modelo de implantação do sistema nacional deve olhar para além das fronteiras das áreas protegidas *stricto sensu*, conectando-as funcionalmente a outras áreas e ecossistemas naturais, bem como aos sistemas sociais e econômicos nas quais estão inseridos<sup>31</sup>.

Isso não significa, contudo, que essas outras áreas, em termos de número ou espaço territorial abrangido, devam ser somadas às unidades do SNUC, para se aferir o esforço de conservação do País. No Brasil, cada uma das estratégias de proteção da natureza baseadas em área possuem, respectivamente, marco legal e regime jurídico próprios, que acabam por diferenciá-las quanto ao conceito legal, sua destinação (objetivos), regime de uso dos recursos naturais, instrumentos jurídicos de criação, órgão responsável pela gestão, regime de propriedade e sistema de governança. Essas diferenciações as tornam singulares sobre o ponto de vista da análise, sem que isso desmereça sua contribuição para a gestão da

30 FREITAS, Isis Felipe de. *Unidades de conservação no Brasil: o plano estratégico nacional de áreas protegidas e a viabilização da zona de amortecimento*. 2009. 106 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

31 DUDLEY, Nigel et al. Where now for protected areas? Setting the stage for the 2014 World Parks Congress. *Fauna e Flora International, Oryx*, Cambridge, v. 48, n. 4, p. 496-503, Oct. 2014. p. 500.

conservação. Passemos a tratar sobre cada uma das estratégias de proteção da natureza baseadas em área citadas na Meta Nacional nº 11.

As áreas de preservação permanente (APP) são definidas no Código Florestal como:

área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas<sup>32</sup>.

Embora denominada área protegida com predicativo de *preservação permanente*, e tenha por uma de suas funções ambientais *preservar a biodiversidade*, percebe-se que as APP estão submetidas a regime jurídico bem diferente das áreas protegidas em sentido estrito, ou seja, as unidades de conservação. Diferentemente destas, que sempre dependem de ato jurídico específico para sua criação, as APP são identificadas no Código Florestal, em áreas rurais ou urbanas, independentemente de ato jurídico regulamentador<sup>33</sup>, em regiões hidrológicas, geológicas ou paisagísticas em que tecnicamente recomenda-se cautela na ocupação e utilização dos recursos naturais, para promoção do bem-estar das populações humanas.

A intervenção ou a supressão de vegetação nativa (quando houver, pois a legislação permite vegetação não-nativa) em APP poderá ocorrer nas várias hipóteses de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, previstas no Novo Código Florestal<sup>34</sup>. A própria Lei que identifica as APP elenca os

32 Art. 3º, II, da Lei nº 12.651. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

33 Com exceção daquelas declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, nos termos da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, a saber: Art. 6º *Consideram-se, ainda, de preservação permanente, quando declaradas de interesse social por ato do Chefe do Poder Executivo, as áreas cobertas com florestas ou outras formas de vegetação destinadas a uma ou mais das seguintes finalidades: I - conter a erosão do solo e mitigar riscos de enchentes e deslizamentos de terra e de rocha; II - proteger as restingas ou veredas; III - proteger várzeas; IV - abrigar exemplares da fauna ou da flora ameaçados de extinção; V - proteger sítios de excepcional beleza ou de valor científico, cultural ou histórico; VI - formar faixas de proteção ao longo de rodovias e ferrovias; VII - assegurar condições de bem-estar público; VIII - auxiliar a defesa do território nacional, a critério das autoridades militares. IX - proteger áreas úmidas, especialmente as de importância internacional.*

34 Art. 8º, da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015



diversos casos em que está autorizada a supressão de vegetação ou a dispensa da manutenção da preservação de forma permanente. Não há necessidade de edição de Lei em sentido estrito para a alteração do regime de uso, como no caso das unidades de conservação.

As APP podem ocorrer em áreas públicas ou privadas. Não há, necessariamente, um órgão gestor responsável por elas. O possuidor é o responsável pela manutenção da área, estando sujeito à fiscalização, que muitas vezes não é suficiente para coibir os usos inadequados desses espaços. O regime de propriedade assim como o sistema de governança é frequentemente privado e seu reconhecimento público depende de registro, pelo possuidor, público ou privado, no Cadastro Ambiental Rural (CAR)<sup>35</sup>.

Também prevista na lei florestal, a Reserva Legal, outra estratégia citada na Meta Nacional nº 11, é definida como:

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção de fauna silvestre e da flora nativa.<sup>36</sup>

De acordo com essa definição, pode-se perceber que o uso econômico sustentável dos recursos naturais do imóvel rural parece ser a principal função desta estratégia. A promoção da conservação da biodiversidade seria um dos seus objetivos, mas talvez não o principal, como no caso das unidades de conservação.

Segundo o Novo Código Florestal é o proprietário rural que deve delimitar a reserva legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as APP, considerando os percentuais mínimos estipulados para cada tipo de fitofisionomia da Amazônia e para as demais regiões do Brasil. Essa delimitação, feita com base na

35 O Novo Código Florestal criou o Cadastro Ambiental Rural (CAR), no âmbito do Sistema Nacional de Informação sobre Meio Ambiente (SINIMA), definindo-o como registro público eletrônico de âmbito nacional, obrigatório para todos os imóveis rurais, com a finalidade de integrar as informações ambientais das propriedades e posses rurais, compondo base de dados para controle, monitoramento, planejamento ambiental e econômico e combate ao desmatamento.

36 Art. 3º, III, da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015



área total do imóvel, deve ser feita nos seguintes termos:

Todo imóvel rural deve manter área com cobertura de vegetação nativa, a título de Reserva Legal, sem prejuízo da aplicação das normas sobre as Áreas de Preservação Permanente, observados os seguintes percentuais mínimos em relação à área do imóvel, excetuados os casos previstos no art. 68 desta Lei:

I - localizado na Amazônia Legal:

a) 80% (oitenta por cento), no imóvel situado em área de florestas;

b) 35% (trinta e cinco por cento), no imóvel situado em área de cerrado;

c) 20% (vinte por cento), no imóvel situado em área de campos gerais;

II - localizado nas demais regiões do País: 20% (vinte por cento).<sup>37</sup>

Ainda em consonância com a nova legislação florestal, essa delimitação deverá ser registrada no CAR, a pedido do proprietário, ou ser registrada na matrícula do imóvel junto aos Cartórios competentes<sup>38</sup>. O regime de propriedade das Reservas Legais pode ser público ou privado, e o sistema de governança, na maioria das vezes, é privado. Não há órgão específico responsável pelo manejo das Reservas Legais. O Poder Público, na maior parte dos casos, é incumbido apenas da fiscalização.

O regime jurídico da Reserva Legal permite afirmar que, assim como a APP, elas são instituídas para dar função social à propriedade rural, nos termos do art. 186 da Constituição Federal de 1988. Tratando das Reservas Legais, Paulo Affonso Leme Machado afirma que:

o aproveitamento racional e adequado da propriedade rural mostra que o bem imóvel não é museu e nem uma reserva biológica [unidade de conservação de proteção integral com rígidas restrições de uso dos recursos naturais] em toda a sua extensão. A tecnologia deve guiar a gestão da propriedade de forma racional, visando ao seu êxito econômico, sem que com que isso se deixe de preservar o meio ambiente.<sup>39</sup>

37 Art. 12, da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015

38 Art. 18, da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015

39 MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 868.

Assim, é importante esclarecer que não se trata de argumentar que o regime privado de terras seria menos importante num contexto de proteção da natureza. Muitos autores reconhecem a importância seminal das áreas particulares para a conservação da biodiversidade, visto que, em diversos países, estas constituem a maior parte do território<sup>40</sup>. As áreas sob regime privado, num contexto de planejamento territorial, tem potencial de desempenhar relevante papel na conservação da biodiversidade, contribuindo inclusive para complementar a representatividade ecológica dos sistemas de áreas protegidas<sup>41</sup>.

O fato é que, na gestão das APP e Reservas Legais, há predomínio do sistema público de comando e controle exercido pelo Estado, que muitas vezes, em um País com dimensões continentais como o Brasil, pode se mostrar pouco eficiente. Historicamente, as concessões feitas pelo Poder Público no sentido de flexibilizar o cumprimento dos percentuais de proteção previstos no Código Florestal de 1965, como no caso da edição do Decreto nº 6.686, de 2008, que concedeu anistia aos proprietários que receberam multas e sanções por conta do descumprimento da Lei de Crimes Ambientais<sup>42</sup> no que concerne à manutenção das Reservas Legais, podem evidenciar uma incapacidade do Poder Público em implementar uma política pública baseada nesse regime.

Assim como para as APP, o Novo Código Florestal prevê os diversos casos em que se dispensa a manutenção e a recomposição da Reserva Legal do imóvel rural. Um dispositivo do Novo Código Florestal que chama atenção é o que faculta a redução em até 50% da recomposição das Reservas Legais, em propriedades localizadas em Municípios tiverem mais de 50% (cinquenta por cento) da área ocupada por unidades de conservação da natureza de domínio público e por terras indígenas homologadas, prevista no art. 12, § 4º, do Novo Código Florestal. Essa disposição mostra uma predileção ao uso econômico da propriedade, preterindo-se sua função na conservação, e deixando a cargo das

40 SILVA, Jessica Santos da; RANIERI, Victor Eduardo Lima. O mecanismo de compensação de Reserva Legal e suas implicações econômicas e ambientais. *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 115-132, jan./mar. 2004. SWIFT, B., et al. Private lands conservation in Latin America: the need for enhanced legal tools and incentives. *Journal of Environmental Law and Litigation*, Oregon, v. 19, p. 85-138, 2004.

41 STOLTON, Sue; REDFORD, Kent H.; DUDLEY, Nigel. *The futures of privately protected areas*. Gland: IUCN, 2014.

42 BRASIL. Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

unidades de conservação e das terras indígenas a atividade protetiva.

Parece-se desconsiderar a importância das áreas de Reserva Legal e de APP para a conectividade espacial entre fragmentos de vegetação, tornando possível o fluxo de indivíduos e as trocas de genes. No entanto, acreditamos que essas estratégias tem potencial de cumprir importante papel para a conservação da biodiversidade, a depender da forma como essas áreas forem dispostas no território, bem como de seu regime de manejo. Daí a importância do processo de regularização das propriedades rurais.

Também previsto na nova lei florestal, a política de proteção e manejo florestal aplicada às propriedades rurais, a ser desenvolvida por meio do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA), é possibilidade de se empregar essas estratégias em prol de um planejamento territorial com viés conservacionista. As Reservas Legais e APP, verdadeiros instrumentos de ordenamento territorial incidentes em áreas rurais e urbanas, se implementados de modo a observar a escala da paisagem, podem significar a orientação espacial de corredores de biodiversidade, conectando fisicamente os fragmentos por meio, inclusive, da execução da restauração florestal.

Assim, entendemos que o principal desafio das APP e Reservas Legais no contexto da Meta Nacional nº 11, e considerando seu regime jurídico, é estabelecer as interconexões entre as áreas protegidas em sentido estrito, funcionando como corredores e compondo zonas de amortecimento, como já previsto na Lei nº 9.985, de 2000 e no próprio PNAP. Não é demais lembrar que este último por sua função integradora, o PNAP já havia tratado das APP e das Reservas Legais [...] *no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas*<sup>43</sup>. A contribuição dessas estratégias deve ser considerada em indicadores de efetividade, equidade, representatividade e conectividade ecológica aplicáveis ao sistema de áreas protegidas, atualmente consubstancializado no SNUC.

Deve-se lembrar que a Meta Nacional nº 11 qualifica o estado das áreas quando estatui: *assegurada e respeitada a demarcação, regularização e a gestão*

43 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Áreas Protegidas*: plano estratégico nacional de áreas protegidas. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

*efetiva e equitativa, visando garantir a interligação, integração e representação ecológica em paisagens terrestres e marinhas mais amplas*<sup>44</sup>. O desafio é avaliar a situação das áreas protegidas considerando aspectos de demarcação, regularização efetividade de gestão interligação, integração e representação ecológica. No caso das APP e Reservas Legais, a interligação e a integração parecem ser as funções mais evidentes.

As Terras Indígenas, por seu turno, possuem um regime jurídico diferenciado das demais áreas citadas acima. Segundo o art. 17 da Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973, o Estatuto do Índio, reputam-se terras indígenas:

I- as ocupadas ou habitadas nos termos da Constituição Federal, também chamadas de terras ocupadas, nos termos do art. 22 da Lei 6.001, de 1973 e art. 231, § 1º, da Constituição de 1988;

II- as áreas a eles reservadas, chamadas de áreas reservadas<sup>45</sup>, que englobam as seguintes modalidades: reserva indígena, parque indígena, colônia agrícola indígena e território federal indígena<sup>46</sup>;

III- as terras de domínio das comunidades indígenas, chamadas de terras de domínio indígena, cujo regime de propriedade privada pode ser individual ou coletiva.

A partir destas diferenciações estabelecidas na lei indigenista e pela Constituição Federal de 1988, é possível inferir que não se pode tratar todas as modalidades de terras indígenas sob o mesmo enfoque. Além disso, não há como impor às terras indígenas tratamento padronizado ou regimes de proteção ambiental rígidos como em unidades de conservação de proteção integral, mas é possível comparar seus regimes de uso dos recursos naturais com a Reservas Extrativistas e as Reservas de Desenvolvimento Sustentável, amparadas pela Lei do SNUC e consideradas áreas protegidas em sentido estrito.

No entanto, é importante entender que as Terras Indígenas são criadas,

44 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONABIO nº 06, de 3 de setembro de 2013*. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/identem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_06\\_03set2013.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/identem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o_06_03set2013.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 ago. 2015. *Metas Nacionais para a Biodiversidade*. Meta 11.

45 Art. 26, da Lei nº 6.001. BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

46 Arts. 27 a 30, da Lei nº 6.001. BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015

geridas e manejadas com finalidades precipuamente sociais e culturais. O interesse em conservar o meio ambiente dá-se por razões mais pragmáticas, ou seja, como forma de garantir a reprodução material o modo de vida indígena. Assim, não é razoável imporem-se a elas as mesmas regras e restrições protetivas, inclusive porque elas não têm os mesmos objetivos das unidades de conservação<sup>47</sup>.

Da leitura dos Objetivo Geral, Específicos e Estratégias estabelecidos no PNAP<sup>48</sup> vê-se que o planejamento da conservação deve desenvolver mecanismos que estimulem a conservação nesses espaços, não se constituindo a conservação da biodiversidade um sistema *a priori* nas terras indígenas ou mesmo nas terras ocupadas por comunidades afrodescendentes<sup>49</sup>. Como já se viu, desde 2004, o PoWPA já estimulava a integração das áreas indígenas e das destinadas a comunidades tradicionais nos cálculos nacionais de áreas protegidas.

Atualmente, no âmbito da CDB, tem sido fortemente fomentada a dis-

47 Durante a discussão do texto que viria se tornar a Lei 9.985/00, a Lei do SNUC, ventilou-se a possibilidade de incluir entre uma das categorias de manejo de unidades de conservação a “Reserva Indígena de Recursos Naturais”, que não foi aprovada pela Câmara dos Deputados por pressão do Poder Executivo, dos preservacionistas e também de algumas entidades ligadas aos povos indígenas. Cf. MERCADANTE, Maurício. *Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC*. In: BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231. p. 214.

48 7. OBJETIVO GERAL: estabelecer um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos: I - OBJETIVOS ESPECÍFICOS: a) definir estratégias para conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; b) implementar programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas e terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos; II - ESTRATÉGIAS: a) articular com os órgãos governamentais competentes, comunidades e organizações indígenas a formulação e implementação de um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras indígenas; e b) articular com os órgãos governamentais competentes, comunidades e organizações quilombolas a formulação e implementação de um programa nacional de conservação e uso sustentável da diversidade biológica em terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos.

49 A despeito disso, ainda são atuais os vários casos de litígios intragovernamentais, envolvendo os órgãos ambientais e indigenistas ou que se ocupam com a regularização dos assentamentos quilombolas. Eles evidenciam que, apesar dos avanços ainda existe um desentendimento de que há conflito entre as funções conservacionistas de cada tipo de área protegida. Segundo Santilli, este antagonismo gerado pelas ditas sobreposições entre unidades de conservação e as terras indígenas, por exemplo, apenas evidencia uma esquizofrenia da burocracia governamental, visto que as ameaças às áreas provêm das mesmas fontes: o desmatamento, a grilagem de terras e a extração predatória dos recursos naturais. Cf. SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: RICARDO, Fany (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 11-14. p. 11 e ss.

cussão em torno de se reconhecer os benefícios dessas áreas à conservação da biodiversidade por seus valores culturais, biológicos e sociais associados à conservação. A contabilização das terras indígenas como áreas protegidas e seu reconhecimento pelos serviços ambientais e sociais prestados por elas é também opção política que tem sido adotada por diversos países do mundo<sup>50</sup>. O Sistema de Áreas Protegidas Indígenas da Austrália é exemplo recorrente<sup>51</sup>.

No Brasil, embora timidamente, algumas iniciativas têm reconhecido o papel das terras indígenas na conservação da natureza. A edição do Decreto nº 7747, de 5 de junho de 2012, que instituiu a política nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas- PNGATI<sup>52</sup>, pode ser um sinal de que há movimentação político-institucional neste sentido.

De qualquer forma, no atual contexto, não se trata simplesmente de somar percentuais de proteção territorial coberta por unidades de conservação, APP, Reservas Legais e Terras Indígenas para fim de cumprimento da Meta Nacional nº 11. A simples soma de abrangência territorial dessas áreas pode ultrapassar bastante a Meta Nacional, principalmente na Amazônia, onde essas áreas são mais extensas que nos outros biomas. Somando-se somente as terras indígenas e as unidades de conservação, por exemplo, teria-se nesse bioma uma cobertura territorial de 48,3% em áreas protegidas<sup>53</sup>. Esse alto percentual, no entanto, não garante os predicativos de efetividade, equidade, representatividade e conectivi-

50 Cf. KOTHARI, Ashish et al. (Ed). *Recognising and supporting territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities: global overview and national case studies*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2012. (CBD Technical Series, n. 64).; e também: BELTRÁN, J. (Ed.). *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. Gland: IUCN, 2000. (Best Practice Protected Area Guidelines Series, n. 4).

51 DUDLEY, Nigel et al. Where now for protected areas? Setting the stage for the 2014 World Parks Congress. *Fauna e Flora International, Oryx*, Cambridge, v. 48, n. 4, p. 496-503, Oct. 2014. p. 500.

52 Segundo o art. 1º do Decreto nº 7747: a PNGATI tem por objetivo *garantir e promover a proteção, a recuperação, a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais das terras e territórios indígenas, assegurando a integridade do patrimônio indígena, a melhoria da qualidade de vida e as condições plenas de reprodução física e cultural das atuais e futuras gerações dos povos indígenas, respeitando sua autonomia sociocultural, nos termos da legislação vigente*. BRASIL. Decreto nº 7747, de 5 de junho de 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

53 PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. Panorama Geral das Áreas Protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014. p. 96.

dade ecológica, podendo negligenciar o compromisso de assegurá-los, contido na própria meta.

A fim de se evitar tal equívoco, o documento *Global Biodiversity Outlook 4* (GBO-4) do Secretariado da CDB orienta a divisão da meta em componentes<sup>54</sup>. No contexto brasileiro tem-se então a necessidade de se proporem indicadores para aferir a contribuição das chamadas *outras áreas protegidas* para conservação, tendo-se como referência os objetivos e o arcabouço jurídico-institucional desenhado para cada estratégia de manejo, separadamente<sup>55</sup>.

#### 4 Considerações finais

O documento-base da iniciativa Diálogos sobre Biodiversidade, intitulado “Metas de Aichi: Situação atual no Brasil”, de 2011, já reconhecia a complexidade da implementação da Meta 11 de Aichi:

A Meta 11 é complexa porque envolve um aspecto quantitativo desafiador (a extensão de áreas conservadas por sistemas de áreas protegidas) e vários aspectos qualitativos igualmente difíceis de serem alcançados (“gestão efetiva e qualitativa, representatividade ecológica, interligação entre áreas e outras medidas espaciais de conservação, e integração em paisagens mais amplas”).<sup>56</sup>

O potencial das APP, RL e TI no esforço para a conservação da biodiversidade não deve encobrir a necessidade de criar e implementar efetivamente as áreas protegidas em sentido estrito, nem fazê-las caírem em descrédito, como já advertido, em 2012, por Lopoukhine e Dias<sup>57</sup>. A avaliação do alcance de Meta 11 de Aichi deve considerar que as chamadas *outras áreas protegidas* não devem ser simplesmente ser somadas às unidades de conservação. O sistema de áreas protegidas efetivamente manejado e interligado deve incorporar cada estratégia de

54 LEADLEY, P. W.; KRUG, C. B. et al. *progress towards the aichi biodiversity targets: an assessment of biodiversity trends, policy scenarios and key actions*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2014. (CBD Technical Series, n. 78). p. 270.

55 PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. Panorama Geral das Áreas Protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

56 WEIGAND Jr, Ronaldo; SILVA, Danielle Calandino; SILVA, Daniela de Oliveira. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*. Brasília: UICN, 2011.

57 LOPOUKHINE, Nik; DIAS, Braulio Ferreira de Souza. What does target 11 really mean? *Parks, Gland*, v. 18.1, p. 5-8, Sept. 2012.



conservação de forma a buscar integração a paisagens terrestres e marinhas mais amplas, como já previsto no PNAP, no SNUC e na própria Meta Nacional nº 11.

No PNAP, as ditas *outras áreas protegidas* são tratadas dentro da perspectiva de planejamento da paisagem e no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias unidades de conservação. Os instrumentos elencados no Novo Código Florestal orientam, na escala das propriedades rurais, onde deverá acontecer a recomposição das APP e das RL. As terras indígenas acrescentam o componente social da equidade na gestão territorial. Assim, é necessário integrar os instrumentos que existem, mas que cada um seja avaliado de acordo com a sua contribuição específica e com seus objetivos precípuos.

Agir para alcançar a meta 11 exige uma visão integrada de desenvolvimento sustentável, no qual a agenda de conservação da biodiversidade, dos recursos naturais e dos serviços ecossistêmicos desempenha papel determinante nos planos de desenvolvimento e nas políticas econômicas de cada lugar/região/país. A conservação da natureza está diretamente ligada à conservação dos ecossistemas e a manutenção dos processos que dão suporte à diversidade de espécies. A complexidade dessa manutenção demanda que sejam considerados aspectos relacionados não só a cobertura (em quantidade de área) pelas unidades de conservação, mas se essa cobertura está suficientemente equilibrada com relação à representatividade ecológica e social, para abranger todas as ecorregiões, paisagens terrestres e marinhas. Mais do que atingir percentuais, o desafio reside na avaliação da efetividade de manejo, da gestão, da conectividade, e da equidade nos sistemas de áreas protegidas aqui e em todo o planeta.

## Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Áreas protegidas e propriedade constitucional*. São Paulo: Atlas, 2011.
- BELTRÁN, J. (Ed.). *Indigenous and Traditional Peoples and Protected Areas: Principles, Guidelines and Case Studies*. Gland: IUCN, 2000. (Best Practice Protected Area Guidelines Series, n. 4).
- BENJAMIN, Antônio Herman. Introdução à Lei do Sistema Nacional de Unidades de Conservação. In: \_\_\_\_\_. (Org.). *Direito Ambiental das Áreas Protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 276-326.



BRASIL. *Decreto nº 4.703, de 21 de maio de 2003*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4703.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 7.747, de 5 de junho de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 6.001, de 19 de dezembro de 1973*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L6001.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6001.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei 9.605, de 12 de fevereiro de 1998*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9605.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9605.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm)> Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro Nacional de Unidades de Conservação- CNUC. Unidades de Conservação por Bioma*. Disponível em: <[www.mma.gov.br/cadastro\\_uc](http://www.mma.gov.br/cadastro_uc)> . Acesso em: 20 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Áreas Protegidas: Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Resolução CONABIO nº 06, de 3 de setembro de 2013*. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o\\_06\\_03set2013.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/371/Resolu%C3%A7%C3%A3o_06_03set2013.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 11 ago. 2015.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *COP 10 Decision X/2: X/2. strategic Plan for Biodiversity 2011-2020*. Disponível em: <<http://www.cbd.int/decision/cop/?id=12268>>. Acesso em: 03 nov. 2014.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Protected Areas. Programme of Work*. Disponível em: <<http://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/>>. Acesso em: 6 nov. 2014.

CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Protected Areas. Programme of Work. Programme Element 1. Goal 1.2*. Disponível em: <http://www.cbd.int/protected/pow/learnmore/intro/> . Acesso em: 06 de novembro de 2014.

DRUMMOND, José Augusto. *Proteção e produção: biodiversidade e agricultura no Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2014.

DUDLEY, Nigel et al. *Where now for protected areas? Setting the stage for the 2014 World Parks Congress*. Fauna e Flora International, *Oryx*, Cambridge, v. 48, n. 4, p. 496-503, Oct. 2014.

DUDLEY, Nigel. *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland: IUCN, 2013. (Best Practice Protected Area Guidelines Series, n. 21). Disponível em: <[http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn\\_assignment\\_1.pdf](http://cmsdata.iucn.org/downloads/iucn_assignment_1.pdf)>. Acesso em: 20 nov. 2014.

FREITAS, Isis Felipe de. *Unidades de conservação no Brasil: o Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas e a viabilização da zona de amortecimento*. 2009. 106 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil, Faculdade de Engenharia Civil, Arquitetura e Urbanismo, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2009.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. IUCN: International Union for Conservation of Nature, helps the world find. Disponível em: <<https://www.iucn.org/>>. Acesso em: 06 nov. 2014

KOTHARI, Ashish et al. (Ed). *Recognising and supporting territories and areas conserved by indigenous peoples and local communities: global overview and national case studies*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2012. (CBD Technical Series, n. 64).

LEADLEY, P. W.; KRUG, C. B. et al. *progress towards the aichi biodiversity targets: an assessment of biodiversity trends, policy scenarios and key actions*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2014. (CBD Technical Series, n. 78).

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

LOPOUKHINE, Nik; DIAS, Braulio Ferreira de Souza. What does target 11 really mean? *Parks*, Gland, v. 18.1, p. 5-8, Sept. 2012.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito ambiental brasileiro*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2002

MERCADANTE, Maurício. *Uma década de debate e negociação: a história da elaboração da Lei do SNUC*. In: BENJAMIN, Antônio Herman. *Direito ambiental das áreas protegidas: o regime jurídico das unidades de conservação*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001. p. 190-231.

MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, jurisprudência, glossário*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

PEREIRA, Polyana Faria; SCARDUA, Fernando Paiva. Espaços territoriais especialmente protegidos: conceitos e implicações jurídicas. *Revista Ambiente & Sociedade*. Campinas, v. 11, n. 1, p. 81-97, jan./jun. 2008.

PRATES, Ana Paula; SOUSA, Nadinni Oliveira de Matos. Panorama geral das áreas protegidas no Brasil: desafios para o cumprimento da Meta 11 de Aichi. In: BENSUSAN, Nurit; PRATES, Ana Paula (Org.). *A diversidade cabe na unidade? Áreas protegidas no Brasil*. Brasília: IEB, 2014.

RODRIGUES, José Eduardo Ramos. *Sistema Nacional de Unidades de Conservação*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SANTILLI, Márcio. A cilada corporativa. In: RICARDO, Fany (Org.). *Terras indígenas e unidades de conservação da natureza: o desafio das sobreposições*. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2004. p. 11-14.

SILVA, Jessica Santos da; RANIERI, Victor Eduardo Lima. O mecanismo de compensação de Reserva Legal e suas implicações econômicas e ambientais. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo, v. 17, n. 1, p. 115-132, jan./mar. 2004.

STOLTON, Sue; REDFORD, Kent H.; DUDLEY, Nigel. *The futures of privately protected areas*. Gland: IUCN, 2014.

SWIFT, B., *et al.* Private lands conservation in Latin America: the need for enhanced legal tools and incentives. *Journal of Environmental Law and Litigation*, Oregon, v. 19, p. 85-138, 2004.

WEIGAND JR, Ronaldo; SILVA, Danielle Calandino; SILVA, Daniela de Oliveira. *Metas de Aichi: situação atual no Brasil*. Brasília: UICN, 2011.

# CONECTIVIDADE E CÓDIGO FLORESTAL DE 2012: FLEXIBILIZAÇÃO DA OBRIGATORIEDADE DE RECUPERAÇÃO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E DE ÁREAS DE RESERVA LEGAL

Márcia Dieguez Leuzinger<sup>1</sup>  
Solange Teles da Silva<sup>2</sup>

## 1 Introdução

A crise ambiental que o planeta Terra atravessa não se resume a um ou a alguns problemas pontuais, mas tem uma larga abrangência, atingindo perda em massa de espécies, aquecimento global, desertificação, escassez de água doce, poluição de um modo geral, o que afeta todos os ecossistemas, terrestres e aquáticos, e todas as formas de vida.

Clima, biodiversidade e água estão dentre as principais preocupações atuais, eis que a qualidade de vida das presentes e das futuras gerações depende diretamente de sua proteção e manutenção de sua qualidade e de seus estoques.

Por essa razão, diferentes estratégias vêm sendo desenvolvidas para a conservação desses bens ambientais e, no que tange à biodiversidade, tem sido bastante estimulada a criação de espaços protegidos em todo o mundo. O grande problema é que a instituição desses espaços demanda, na maioria das vezes, investimentos públicos ou privados elevados, o que acaba por inviabilizá-la. Daí o desenvolvimento de uma nova estratégia para aumentar a área protegida mundial com menos gastos: a conectividade.

Conectar espaços protegidos de diferentes categorias entre si e com frag-

- 
- 1 Procuradora do Estado do Paraná, Mestre em Direito e Estado e Doutora em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília – UnB, professora de direito ambiental da graduação, do mestrado e do doutorado em direito do Centro Universitário de Brasília – uni-CEUB, autora de diversos livros e artigos na área do direito ambiental, presidente do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública – IBAP, diretora do Instituto O Direito por um Planeta Verde.
  - 2 Doutora em Direito pela Universidade Paris I, Professora da Graduação e do Programa de Pós-graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie, autora de diversos livros e artigos na área do direito ambiental, Bolsista em Produtividade em Pesquisa CNPq, coordenadora do Projeto de Pesquisa “Direito e desenvolvimento sustentável: a proteção e gestão da biodiversidade”, Instituto Mackpesquisa, diretora do Instituto O Direito por um Planeta Verde.

mentos de vegetação nativa preservados vem se mostrando uma eficiente forma de aumentar bastante a área protegida, tornando viáveis espécies que, do contrário, acabariam extintas, sem que isso implique em gastos muito elevados ou na redução significativa de atividades econômicas. No Brasil, esse instrumento encontra previsão em diversas leis e atos normativos, como a Lei nº 9.985/00, que prevê a criação de corredores ecológicos ligando unidades de conservação, a Lei nº 11.428/06, que prevê corredores conectando fragmentos de Mata Atlântica, além de atos normativos que instituem, por exemplo, os Corredores de Conservação da Biodiversidade, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente.

Importante observar que os espaços ambientais estabelecidos pelo novo Código Florestal (Lei nº 12.651/12), consubstanciados nas áreas de preservação permanente e nas áreas de reserva legal, também desempenham, dentre outras várias funções ecológicas, a de interligar espaços protegidos ou fragmentos de vegetação, com a vantagem de não demandarem investimentos adicionais para tanto, na medida em que existem pelo só efeito da lei.

O problema é que as alterações imprimidas a esses espaços pela Lei nº 12.651/12, e, em especial, à obrigatoriedade de sua recomposição, quando degradados antes de 22 de julho de 2008, prejudicarão sobremaneira o desempenho de sua função de conectividade, em prejuízo à diversidade biológica e a todas as sociedades humanas. É esse, portanto, o objeto do presente artigo, que busca demonstrar os danos que as modificações promovidas pelo novo Código Florestal trarão à efetividade da conexão de espaços protegidos entre si e com fragmentos preservados de vegetação nativa.

## **2 Corredores ecológicos, corredores da Lei da Mata Atlântica e corredores de conservação da biodiversidade**

A doutrina não diverge acerca da importância das áreas protegidas para a preservação *in situ* da diversidade biológica<sup>3</sup>. Nenhuma estratégia é mais efi-

3 Cf. NAUGHTON-TREVIS, Lisa; HOLLAND, Margaret Buck; BRANDON, Katrina. The role of protected areas in conserving biodiversity and sustaining local livelihoods. *Annual Review of Environment and Resources*. Arizona, v. 30, p. 219-252, Nov. 2005; MANSOURIAN, Stephanie; BELOKUROV, Alexander. *The role of forest protected areas in adaptation to climate change*. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/011/i0670e/i0670e13.htm>>. Acesso em: 10 out. 2014; DUDLEY, Nigel. (Org.). *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland: IUCN, 2008; STOLTON, S., DUDLEY, N.; RANDALL, J. *Natural security: protected areas and hazard mitigation*. Gland: WWF, 2008; HANNAH, L. et al. Protected area needs in a changing climate. *Frontiers in Ecology and the Environment*, Washington, v.

ciente para a preservação das diferentes espécies do que a proteção dos habitats naturais, o que em geral somente é alcançado por meio do estabelecimento de espaços ambientais.

No Brasil, há diferentes espécies de espaços territoriais especialmente protegidos (ETEP), sendo as unidades de conservação (UCs), previstas pela Lei nº 9985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), as mais conhecidas. Todavia, ao lado das UCs, existem outros espaços protegidos extremamente relevantes, como aqueles previstos pelo Código Florestal – áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal –além de jardins botânicos, jardins zoológicos, hortos florestais, terras indígenas, territórios quilombolas, parques ecológicos, dentre muitos outros.

Apesar do grande número de categorias de espaços protegidos existentes no Brasil e no mundo, eles não têm se mostrado suficientes para a diminuição da perda em massa de espécies que se vislumbra hoje no planeta. Isso porque o ritmo acelerado de fragmentação de habitats, decorrente de diferentes atividades antrópicas, como expansão das cidades, construção de estradas, de hidrelétricas, de portos e aeroportos, implantação de indústrias poluidoras, mineração, dentre outras, torna inviável a ocorrência de muitas espécies, em razão de seu confinamento em áreas cada vez menores.

Como a instituição de espaços protegidos, em geral, demanda gastos significativos, públicos ou privados, além de restrições, por vezes bastante severas, ao exercício de atividades econômicas, uma estratégia que vem se mostrando bastante eficiente para o aumento da área de ocorrência das espécies, sem que isso implique, normalmente, em necessidade de investimentos vultosos, é a formação de corredores. A função desses corredores é interligar espaços protegidos ou fragmentos de vegetação nativa ainda bem conservados, aumentando, consequentemente, a sua área, e permitindo a movimentação das espécies e o fluxo

---

5, n. 3, p. 131–138, Apr. 2007; LADLE, Richard; WHITTAKER, Robert. *Conservation Biogeography*. Wiley-Blackwell. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=0jYaA-6JwzLcC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=0jYaA-6JwzLcC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 04 ago. 2014; BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006; BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001; LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009; dentre muitos outros.

de genes<sup>4</sup>.

A origem da ciência da conectividade reside na década de 1960, com os trabalhos de Edward Wilson e Robert MacArthur<sup>5</sup> e de Preston<sup>6</sup> sobre a Teoria da Biogeografia Insular (TEBI), adaptada às áreas protegidas, na década seguinte, por Diamond<sup>7</sup>. Segundo a TEBI, quanto maior a área da ilha, maior é o número de espécies, diminuindo a taxa de extinção de espécies; quanto mais isolada for a ilha, menor o número de espécies, em razão da dificuldade ou inviabilidade de migrações entre ilhas ou entre a ilha e o continente, o que faz crescer a taxa de extinções; e quando uma ilha é colonizada por espécies novas, elas parecem substituir espécies que existiam lá anteriormente. Para as áreas protegidas ocorreria o mesmo, pois um sistema de reservas, cada uma circundada por ambientes alterados, funcionaria, do ponto de vista de extinções e migrações, como um sistema insular<sup>8</sup>.

Várias críticas à TEBI e sua adaptação às áreas protegidas passam a ser realizadas nas décadas subsequentes, e novas teorias surgem, como a Análise Agrupada e a Dinâmica de Metapopulações<sup>9</sup>. Essa evolução da pesquisa científica demonstrou ser insuficiente a simples instituição de áreas protegidas, mesmo que em grandes extensões territoriais, e apontou para a necessidade de sua conexão. Quanto mais as pesquisas acenavam para a conectividade como instrumento potencial para reverter os níveis acelerados de perda de biodiversidade, por

- 
- 4 Cf. AUNE, Keith et al. *Assessment & planning for ecological connectivity: a practical guide*. USA: Wildlife Conservation Society, 2011; WORBOYS, Graeme; FRANCIS, Wendy; LOCKWOOD, Michael (Org.). *Connectivity conservation management: a global guide*. London: Earthscan, 2010; STEFFEN, Will et al. *Australia's biodiversity and climate change*. Australia: CSIRP, 2009; BENNETT, Graham; MULONGOY, Kalemani. *Review of experience with ecology networks, corridors and buffer zones*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2006. (CBD Technical series, n 23); LAUSCHE, Barbara et al. *The legal aspects of connectivity conservation: a concept paper*. Bonn, Germany: IUCN, 2013; dentre muitos outros.
  - 5 MACARTHUR, R. H.; WILSON, E. O. *The theory of island biogeography*. Princeton: Princeton University, 1967.
  - 6 PRESTON, F. W. The canonical distribution of commonness and rarity: part I. *Ecology*, New York, v. 43, n. 2, p. 185-215, Apr. 1962; PRESTON, F. W. The canonical distribution of commonness and rarity: part II. *Ecology*, New York, v. 43, n. 3, p. 410-432, July, 1962.
  - 7 DIAMOND, Jared. M. The island dilemma: lessons of modern biogeographic studies for design of nature reserves. *Biological Conservation*, New Jersey, v. 7, n. 2, p. 129-146, Feb. 1975.
  - 8 DIAMOND, Jared. M. The island dilemma: lessons of modern biogeographic studies for design of nature reserves. *Biological Conservation*, New Jersey, v. 7, n. 2, p. 129-146, Feb. 1975.
  - 9 MORSELO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas*. São Paulo: Annablume, 2001.

meio do aumento exponencial dos espaços protegidos, mais ela ganhou atenção no mundo científico<sup>10</sup>.

Conectividade para alcançar a conservação de espécies passou, assim, a ser definida em diversas publicações, predominando a ideia de ligar habitats naturais para permitir a conservação da vida selvagem. Conectividade diz respeito ao grau de movimento dos organismos ou dos processos ecológicos: quanto mais movimento, quanto maior a conectividade<sup>11</sup>.

No Brasil, diferentes normas, atos normativos e políticas públicas, a partir do ano 2000, passam a contemplar essa questão, estabelecendo formas diversas de conectividade. A Lei do SNUC, editada em 2000, foi a primeira a prever a criação de corredores ecológicos, cujo objetivo é conectar unidades de conservação. Nos termos do seu art. 2º, XIX, corredores ecológicos são:

porções de ecossistemas naturais ou seminaturais, ligando unidades de conservação, que possibilitam entre elas o fluxo de genes e o movimento da biota, facilitando a dispersão de espécies e a recolonização de áreas degradadas, bem como a manutenção de populações que demandam para sua sobrevivência áreas com extensão maior do que aquelas das unidades individuais.

Segundo o SNUC, a criação de corredores ecológicos deve ser realizada “sempre que conveniente” e caberá ao órgão gestor da unidade estabelecer normas específicas, regulamentando seus limites, sua ocupação e o uso dos recursos naturais (art. 25, §§ 1º e 2º).

A Lei nº 11.428, editada em 2006, que dispõe sobre a utilização e a proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica (Lei da Mata Atlântica), também traz expressa previsão de instituição de corredores, em seu art. 11. Conforme esse dispositivo, o corte ou a supressão de vegetação primária ou secundária, nos estágios avançado ou médio de regeneração, ficam vedados quando, dentre outros pontos, “formar corredores entre remanescentes de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração”, independentemente de constituírem unidades de conservação. A Lei da Mata Atlântica criou, assim, uma segunda espécie de “corredor”, diferente do corredor ecológico da Lei do

10 LAUSCHE, Barbara et al. *The legal aspects of connectivity conservation: a concept paper*. Bonn, Germany: IUCN, 2013.

11 LAUSCHE, Barbara et al. *The legal aspects of connectivity conservation: a concept paper*. Bonn, Germany: IUCN, 2013.



SNUC, que, pelo só efeito da norma, impede a autorização para corte de áreas cobertas por Mata Atlântica que conectem fragmentos de vegetação primária ou secundária em estágio avançado de regeneração, estabelecendo, assim, um espaço protegido com regime semelhante ao da reserva legal prevista pelo Código Florestal (Lei nº 12.651/12). Isso porque só é vedado o corte ou a supressão, o que significa que, dependendo do caso, o uso sustentável é admitido.

Há, ainda, uma terceira espécie de corredor, para a qual não existe previsão legal, mas que constitui um projeto elaborado pelo Ministério do Meio Ambiente, denominado Corredores de Conservação da Biodiversidade, que possui uma abordagem mais ampla do que os corredores ecológicos e os corredores da Mata Atlântica.

Enquanto os corredores ecológicos conectam unidades de conservação, os CCB constituem áreas geográficas específicas estabelecidas “com a função básica de promover a manutenção dos processos ecológicos naturais e, ao mesmo tempo, compatibilizar a conservação da biodiversidade com o desenvolvimento socioeconômico regional”. Não se restringem, portanto, a interligar UCs, constituindo uma unidade de planejamento regional que visa a consolidar uma rede de áreas protegidas e o manejo regional de um mosaico de usos múltiplos da terra<sup>12</sup>.

Em outras palavras, os CCB são áreas estrategicamente destinadas à conservação ambiental em escala regional, compreendendo uma série de áreas protegidas, recortada por outras áreas com diferentes graus de ocupação humana, onde os gestores buscam a conservação não apenas em áreas públicas, mas também em áreas privadas<sup>13</sup>. Desse modo, o manejo passa a ser integrado para possibilitar a preservação da diversidade biológica, a manutenção dos processos ecológicos e o desenvolvimento das economias locais, a partir do uso sustentável dos recursos naturais<sup>14</sup>. A implantação de corredores de biodiversidade conforma uma das principais estratégias para a conservação da diversidade biológica

12 MACHADO, Ricardo B et al. *A abordagem dos corredores de biodiversidade para a conservação dos recursos naturais*. Disponível em: <<http://saf.cnpqc.embrapa.br/publicacoes/06.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2010.

13 GANEM, Roseli Senna. *Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de cerrado*. 2007. 431 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

14 ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA. *Corredores*. Disponível em: <<http://www.corredores.org.br>>. Acesso em: 07 abr. 2010.

nos *Hotspots*<sup>15</sup> e nas grandes regiões naturais<sup>16</sup>. A escala adotada é diferente daquela utilizada para os corredores ecológicos, pois, para que o CCB possa conduzir à composição da paisagem dentro de um mosaico de sistemas ecológicos, ela deve ser maior<sup>17</sup>.

Todavia, em visita ao sítio do Ministério do Meio Ambiente, pode-se verificar uma enorme confusão de institutos, uma vez que o próprio órgão insere os grandes corredores de conservação da biodiversidade dentro do Projeto “Corredores Ecológicos”, definido como

áreas que possuem ecossistemas florestais biologicamente prioritários e viáveis para a conservação da biodiversidade na Amazônia e na Mata Atlântica, compostos por conjuntos de unidades de conservação, terras indígenas e áreas de interstício. Sua função é a efetiva proteção da natureza, reduzindo ou prevenindo a fragmentação de florestas existentes, por meio da conexão entre diferentes modalidades de áreas protegidas e outros espaços com diferentes usos do solo.<sup>18</sup>.

Esse projeto integra o Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (ARPA), e atua em dois corredores: o Corredor Central da Mata Atlântica (CCMA) e o Corredor Central da Amazônia (CCA). Não abarca, contudo, os demais CCBs, que, segundo Ganem<sup>19</sup>, seriam, em 2006, vinte: Amapá, Araguaia/Bananal, Atlântico de Santa Catarina, Ecológico da Caatinga, Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado/Pantanal, Ecótonos Sul/Amazônicos ou da Amazônia Meridional, Espinhaço, Guaporé-Itenez/Mamoré, Jalapão, Noedeste, Norte da Amazônia, Paranã/Pirineus, Rio Paraná, Ecológico da Serra da Capivara/Serra das Confusões, Serra do Mar, Sul da Amazônia e Uruçui-Uma-Mirador. Não há qualquer notícia, no sítio do Ministério do Meio Ambiente, sobre os demais

15 *Hotspots* são as áreas ricas em biodiversidade e, ao mesmo tempo, seriamente ameaçadas, o que as conduz à condição de áreas prioritárias para a conservação. O conceito foi cunhado por Norman Myers, na década de 1980.

16 CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL. *Corredores de biodiversidade*. Disponível em: <<http://archive-org.com/page/3912971/2014-04-08/http://www.conservacao.org/como/index.php?id=10>>. Acesso em: 17 maio 2010.

17 BRITO, Francisco. *Corredores ecológicos: uma estratégia integradora na gestão de ecossistemas*. Florianópolis: UFSC, 2006.

18 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto Corredores Ecológicos*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protetidas/programas-e-projetos/projeto-corredores-ecologicos>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

19 GANEM, Roseli Senna. *Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de cerrado*. 2007. 431 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

corredores que estariam, naquela época (2006), sendo implantados.

Relativamente aos corredores ecológicos e aos corredores da Mata Atlântica, importante destacar que, muitas vezes, são constituídos por outras formas de espaços protegidos, previstos pelo Código Florestal: as áreas de preservação permanente e as áreas de reserva legal.

Áreas de Preservação Permanente (APP), segundo o art. 3º, II, do Código Florestal, constituem “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”. Seu regime jurídico é bastante restritivo e o uso direto de recursos naturais somente pode ocorrer nas situações previamente previstas pela Lei.

Áreas de reserva legal, por sua vez, são definidas pelo art. 3º, III, do novo Código Florestal como:

área localizada no interior de uma propriedade ou posse rural, delimitada nos termos do art. 12, com a função de assegurar o uso econômico de modo sustentável dos recursos naturais do imóvel rural, auxiliar a conservação e a reabilitação dos processos ecológicos e promover a conservação da biodiversidade, bem como o abrigo e a proteção da fauna silvestre e da flora nativa.

As diversas espécies de APP arroladas nos incisos I a XI do art. 4º do Código Florestal existem pelo só efeito da lei (APP legais), não havendo necessidade de sua instituição pelo Poder Público: faixas marginais de qualquer curso d’água, áreas no entorno de lagos e lagoas naturais, áreas que circundam reservatórios d’água artificiais, áreas ao redor de nascentes e olhos d’água, restingas, manguezais, bordas de tabuleiros ou chapadas, topos de morro, montes, montanhas e serras, encostas, áreas em altitude superior a 1.800 metros e veredas.

A manutenção da vegetação nas APPs legais, em especial das APPs ripárias, assim como as áreas de reservas legal, quando adequadamente delimitadas, vem desempenhando naturalmente a função de corredores quando conectam fragmentos conservados de vegetação. Se esses fragmentos constituírem unidades de conservação, as APPs e áreas de RL desempenharão o papel de corredores ecológicos. Caso unam fragmentos de mata primária ou secundária em estado avançado de regeneração de Mata Atlântica, constituirão corredores da Lei nº 11.428/06.

A revogação do Código Florestal de 1965, que previa um regime bem mais rigoroso para as APPs, e sua substituição pela Lei nº 12.651/12, que flexibilizou não apenas a sua recuperação, assim como das áreas de reserva legal, mas também alterou alguns marcos para a contagem da metragem das APPs, acabou por prejudicar tremendamente o desempenho da função de conectar espaços protegidos ou ainda conservados.

### **3 Alterações nas APPs promovidas pelo Código Florestal de 2012**

Ao se realizar uma leitura superficial da Lei nº 12.651, de 2012, que instituiu o novo Código Florestal, parece não ter ocorrido uma alteração significativa em relação às áreas de preservação permanente (APPs) previstas no Código Florestal de 1965 (Lei nº 4771). Isso porque o art. 4º do novo Código manteve praticamente todas as categorias de APPs que eram disciplinadas pelo art. 2º do Código Florestal revogado, com metragens semelhantes para a maioria dos casos.

Uma análise mais acurada, todavia, não apenas demonstra já terem ocorrido retrocessos na disciplina das áreas de preservação permanente, inclusive para as APPs ripárias, que exercem a função de corredores ecológicos, como aponta para um verdadeiro desastre no que tange à obrigatoriedade de recomposição para os casos de supressão ilegal.

Relativamente à primeira questão, que diz respeito à disciplina das APPs que possuem a função de conectar áreas protegidas, as alterações foram mais sutis, apesar de significativas, a começar pela fixação de um novo marco a partir do qual são medidas as APPs ripárias. Com efeito, no Código revogado, as áreas de preservação permanente encontradas ao longo dos rios e quaisquer cursos d'água eram medidas a partir do seu nível mais alto. O novo Código, contudo, alterou esse marco de metragem para a “calha do leito regular”. Com isso, haverá uma redução significativa das APPs ao longo dos rios e demais cursos d'água que sofram alterações em função da época de cheias e de seca, como ocorre na Amazônia e no Pantanal Matogrossense, por exemplo. Nesses casos, pela disciplina anterior, a APP sempre existiria, eis que contada a partir do nível mais alto do rio, não havendo, assim, inundação da vegetação mesmo em períodos de

cheia. Com a disciplina atual, como a APP é medida a partir da calha do leito regular, ela ficará parte do ano inundada, o que não apenas diminuirá a faixa de vegetação preservada, como principalmente a sua função ecológica.

As áreas de preservação permanente mantidas ao longo de rios e demais cursos d'água constituem corredores ecológicos naturais, na medida em que muitas vezes ligam diferentes categorias de áreas protegidas ou mesmo espaços ainda bem conservados, permitindo o fluxo de genes e o movimento da biota. Quanto maior a faixa de vegetação exercendo essa função, maior será o resultado em termos de preservação da diversidade biológica nos próprios corredores e, principalmente, nas áreas protegidas por eles conectadas.

A APPs no entorno de reservatórios artificiais passam a ser definidas na licença ambiental do empreendimento, quando antes eram regidas pela Resolução Conama 302/2002, que determinava uma faixa de vegetação de 30 metros, em área urbana, e de 100 metros, em área rural. Para os pequenos reservatórios artificiais para geração de energia elétrica, com até 10 hectares, a Resolução disciplinava 15 metros, no mínimo, para os que não fossem utilizados em abastecimento público ou geração de energia elétrica, com até 20 hectares de superfície e localizados em áreas rurais. A partir da edição do novo Código Florestal, esses percentuais mínimos deixam de existir (art. 4º, III), sendo dispensada a APP no entorno de reservatórios artificiais que não decorram de barramento ou represamento de cursos d'água (art. 4º, § 1º), em frontal prejuízo à proteção do meio ambiente e, em especial, da conectividade.

Também as APPs em topo de morros, montanhas e serras sofreram restrições, eis que foi fixada altura mínima de 100 metros para sua obrigatoriedade (art. 4º, IX). As APPs de topo de morros, montanhas e serras, principalmente em locais muito acidentados, podem formar corredores ao serem conectadas com as APPs de encostas, o que agora será bastante reduzido em função do estabelecimento de altura mínima para sua exigência.

As acumulações naturais ou artificiais de água com superfície inferior a 1 hectare, que constituem a grande maioria, ficam dispensadas de manter APPs, vedadas apenas novas supressões de áreas com vegetação nativa.

Passou, ainda, a ser admitida, nas APPs ao longo de rios e ao redor de la-

gos e lagoas, para imóveis com até 15 módulos fiscais, a prática de aquicultura<sup>20</sup>, o que pode ser tremendamente poluente e afetar a área de preservação permanente, que também será impactada com a manutenção da infraestrutura física diretamente relacionada a essas atividades.

Por fim, apenas para citar as alterações mais significativas, o art. 9º prevê a possibilidade de prática de atividades de baixo impacto nas APPs, previstas no art. 3º, X, do novo Código, o que era vedado pelo Código Florestal de 1965.

Como todas essas modificações promovidas pelo Código Florestal de 2012 resultam em diminuição das áreas de preservação permanente, obviamente tem impacto direto na conectividade de espaços ambientais e fragmentos de vegetação nativa, em frontal prejuízo à conservação da diversidade biológica, além, obviamente, de todos os demais serviços ambientais prestados por áreas cobertas com vegetação nativa.

#### **4 Flexibilização da obrigatoriedade de recomposição de APPs e de RL e sua consequência para a conectividade**

O mais grave, contudo, foram as alterações do novo Código Florestal no que tange à obrigatoriedade de recomposição das áreas degradadas ilegalmente antes de 22 de julho de 2008.

Uma das grandes novidades, no pior sentido possível da expressão, introduzida pelo Código de 2012, foi o instituto da “área rural consolidada”, definido no art. 3º, § 4º, como: “área de imóvel rural com ocupação antrópica preexistente a 22 de julho de 2008, com edificações, benfeitorias ou atividades agrossilvopastoris, admitida, neste último caso, a adoção do regime de pousio”.

Esse instituto passa a ser o balizador para a obrigatoriedade, ou não, de recomposição de APPs e áreas de reserva legal ilegalmente (e criminalmente) degradadas. Isso porque o art. 61-A, introduzido pela Medida Provisória nº 571/2012, convertida na Lei nº 12.727/2012, estabelece que nas APPs é autorizada, exclusivamente, a continuidade das atividades agrossilvopastoris, de ecoturismo e de turismo rural em áreas consolidadas até 22 de julho de 2008,

---

20 BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. *Aquicultura*. Disponível em: <<http://www.mpa.gov.br/aquicultura>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

criando-se, para a obrigatoriedade de recomposição, um sistema escalonado, que determina:

- α) Para os imóveis rurais com área de até 1 módulo fiscal que possuam áreas consolidadas em APP ao longo de curso d'água, será obrigatória a recomposição de apenas 5 metros, contados a partir da calha do leito regular, independentemente da largura do rio;
- β) Para os imóveis nessa situação, com área superior a 1 e até 2 módulos fiscais, a recomposição deverá ser de 8 metros, independentemente da largura do rio;
- χ) Entre 2 e até 4 módulos fiscais, de 15 metros, independentemente da largura do rio;
- δ) Nos demais casos, conforme determinação do Plano de Recuperação Ambiental (PRA), observado o mínimo de 20 e o máximo de 100 metros.

Note-se que, mesmo para os rios muito largos, para os quais as APPs deveriam ser proporcionalmente extensas, a fim de, ao menos, desempenhar a função de segurar as margens, a metragem será a mesma, definida a partir do tamanho da propriedade. Isso é um absurdo e vai de encontro ao interesse do próprio proprietário ou possuidor rural, que terá seu curso d'água assoreado em razão do desprendimento das margens e seu desmoronamento dentro do rio.

O mesmo raciocínio de escalonamento, conforme o tamanho da propriedade rural, foi utilizado pela MP nº 571/2012 para as APPs degradadas até 22 de julho de 2008, no entorno de lagos e lagoas naturais e em veredas.

Relativamente às APPs ao redor de nascentes e olhos d'água, será obrigatória a recomposição apenas de 15 metros de vegetação para os imóveis rurais que possuam áreas consolidadas, seja qual for o tamanho da propriedade.

Houve, assim, não apenas uma ampla anistia para quem ilegalmente degradou a APP, que não sofrerá qualquer sanção, civil, administrativa ou criminal, desde que inscreva seu imóvel no Cadastro Ambiental Rural (CAR) e adira ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), mas também uma premiação, pois poderão continuar a praticar atividades econômicas no local, o que continua a ser vedado para aqueles que cumpriram a lei e não desmataram as APPs. Essa Lei é, assim, um triste exemplo de que o crime no Brasil compensa, e muito.

Para as áreas de reserva legal que, conforme a definição de sua localização,

também podem exercer a função de conectar fragmentos de áreas preservadas ou de espaços protegidos, o novo Código Florestal igualmente flexibilizou sua recuperação. O art. 67 determina que os imóveis que detinham, em 22 de julho de 2008, até 4 módulos fiscais, e que possuíam remanescente de vegetação nativa em percentual inferior ao definido pelo art. 12 para a reserva legal, deverão manter apenas a área de vegetação nativa existente naquela data como reserva legal, vedadas somente novas conversões para uso alternativo do solo. Isso significa que o proprietário ou possuidor de imóvel com até 4 módulos fiscais que não averbou a reserva legal, como deveria, e não mantinha, nas suas terras, percentuais de vegetação nativa correspondentes ao que deveria ser a RL, não terá que a recompor, passando a ser considerada reserva legal exclusivamente a faixa de vegetação nativa existente em 22 de julho de 2008, mesmo que muito inferior ao percentual exigido pelo próprio Código Florestal: 80% para áreas de floresta amazônica, 35 % para as áreas de cerrado amazônico e 20% para o restante do país.

Todas essas mudanças, como já foi anteriormente mencionado, trazem um gigantesco prejuízo ao ambiente natural e à qualidade de vida das sociedades humanas, favorecendo exclusivamente os atores ligados ao agronegócio, em especial aos grandes latifúndios rurais cobertos por monoculturas destinadas à exportação.

## 5 Conclusão

Uma das melhores estratégias para a proteção da biodiversidade é a criação de espaços protegidos, gênero que alberga unidades de conservação e demais espaços de proteção específica.

A criação desses espaços, todavia, demanda, muitas vezes, investimento público ou privado, o que acaba por comprometer a sua instituição em larga escala e em áreas mais extensas. Desse modo, a comunidade científica começou a estudar formas mais viáveis de aumentar a área protegida mundial, sendo a conectividade a mais recomendada. Isso porque espaços protegidos menores podem, por meio de sua conexão com outros espaços protegidos e até mesmo com fragmentos de vegetação nativa ainda preservados, passar a viabilizar a ocorrência de espécies que demandam áreas maiores para sua sobrevivência, assim



como permitir uma maior eficiência na proteção da diversidade biológica como um todo.

Daí a importância dos corredores, que, no Brasil, dividem-se em corredores de conservação da biodiversidade, corredores ecológicos e corredores da Mata Atlântica.

Relativamente aos corredores ecológicos, previstos pela Lei nº 9.985/00, e aos corredores da Mata Atlântica, disciplinados pela Lei nº 11.428/06, essa função pode ser, em grande parte, desempenhada pelas áreas de preservação permanente e pelas áreas de reserva legal, espaços ambientais que encontram previsão no Código Florestal (Lei nº 12.651/12). Tanto as matas ciliares, encontradas ao longo dos rios e demais cursos d'água, e ao redor de lagos, lagoas, reservatórios e nascentes, quanto a vegetação nas encostas e no topo de morros, montanhas e serras, que constituem áreas de preservação permanente, cumprem, dentre outras funções ecológicas, a de conectar áreas preservadas. Além delas, também as áreas de reserva legal, que correspondem a um percentual das propriedades rurais que não pode sofrer corte raso, quando bem delimitadas, podem desempenhar essa função. Como esses espaços existem pelo só efeito do Código Florestal, não impõem gastos públicos ou privados adicionais para sua instituição, sendo, por essa razão, uma das maneiras mais eficientes de se alcançar um alto grau de conectividade.

APPs e áreas de reserva legal, contudo, sofreram um grande golpe com a edição do Código Florestal de 2012, que não apenas instituiu algumas mudanças em sua concepção que, na prática, significarão uma enorme área que deixará de ser considerada de preservação permanente, como também anistiou aqueles proprietários e possuidores rurais que, até 22 de julho de 2008, desmataram ilegalmente áreas de preservação permanente ou não demarcaram áreas de reserva legal. Essas mudanças impedirão, assim, a exigência de recomposição das APPs degradadas e das áreas de reserva legal, em flagrante prejuízo à conectividade e ao direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

## Referências

ALIANÇA PARA A CONSERVAÇÃO DA MATA ATLÂNTICA. *Corredores*. Disponível em: <<http://www.corredores.org.br>>. Acesso em: 07 abr. 2010.

AUNE, Keith et al. *Assessment & planning for ecological connectivity: a practical guide*. USA: Wildlife Conservation Society, 2011.

BENJAMIN, Antônio Herman (Org.). *Direito ambiental das áreas protegidas*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

BENNETT, Graham; MULONGOY, Kalemani. *Review of experience with ecology networks, corridors and buffer zones*. Montreal: Secretariat of the Convention on Biological Diversity, 2006. (CBD Technical series, n 23).

BENSUSAN, Nurit. *Conservação da biodiversidade em áreas protegidas*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

BRASIL. Ministério da Pesca e Aquicultura. *Aquicultura*. Disponível em: <<http://www.mpa.gov.br/aquicultura>>. Acesso em: 14 fev. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto Corredores Ecológicos*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/programas-e-projetos/projeto-corredores-e-cologicos>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRITO, Francisco. *Corredores ecológicos: uma estratégia integradora na gestão de ecossistemas*. Florianópolis: UFSC, 2006.

CONSERVAÇÃO INTERNACIONAL BRASIL. *Corredores de biodiversidade*. Disponível em: <<http://archive-org.com/page/3912971/2014-04-08/http://www.conservacao.org/como/index.php?id=10>>. Acesso em: 17 maio 2010.

DIAMOND, Jared. M. The island dilemma: lessons of modern biogeographic studies for design of nature reserves. *Biological Conservation*, New Jersey, v. 7, n. 2, p. 129-146, Feb. 1975.

DUDLEY, Nigel. (Org.). *Guidelines for applying protected area management categories*. Gland: IUCN, 2008.

GANEM, Roseli Senna. *Políticas de conservação da biodiversidade e conectividade entre remanescentes de cerrado*. 2007. 431 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação stricto sensu, Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

HANNAH, L. et al. Protected area needs in a changing climate. *Frontiers in Ecology and the Environment*, Washington, v. 5, n. 3, p. 131–138, Apr. 2007.

LADLE, Richard; WHITTAKER, Robert. *Conservation Biogeography*. Wiley-Blackwell. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=0jYa6JwzLcC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=0jYa6JwzLcC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 04 ago. 2014.

LAUSCHE, Barbara et al. *The legal aspects of connectivity conservation: a concept paper*. Bonn, Germany: IUCN, 2013.

LEUZINGER, Márcia Dieguez. *Natureza e cultura: unidades de conservação de proteção integral e populações tradicionais residentes*. Curitiba: Letra da Lei, 2009.

MACARTHUR, R.H.; WILSON, E. O. *The theory of island biogeography*. Princeton: Princeton University, 1967.

MACHADO, Ricardo B et al. *A abordagem dos corredores de biodiversidade para a conservação dos recursos naturais*. Disponível em: <<http://saf.cnpgc.embrapa.br/publicacoes/06.pdf>>. Acesso em: 06 mar. 2010.

MANSOURIAN, Stephanie; BELOKUROV, Alexander. *The role of forest protected areas in adaptation to climate change*. Disponível em: <<http://www.fao.org/docrep/011/i0670e/i0670e13.htm>>. Acesso em: 10 out. 2014.

MORSELO, Carla. *Áreas protegidas públicas e privadas*. São Paulo: Annablume, 2001.

NAUGHTON-TREVIS, Lisa; HOLLAND, Margaret Buck; BRANDON, Katrina. The role of protected areas in conserving biodiversity and sustaining local livelihoods. *Annual Review of Environment and Resources*, Arizona, v. 30, p. 219-252, Nov. 2005.

PRESTON, F. W. The canonical distribution of commonness and rarity: part I. *Ecology*, New York, 43, n. 2, p. 185-215, Apr. 1962.

PRESTON, F. W. The canonical distribution of commonness and rarity: part II. *Ecology*, New York, v. 43, n. 3, p. 410-432, July, 1962.

STEFFEN, Will et al. *Australia's biodiversity and climate change*. Australia: CSIRP: 2009.

STOLTON, S., DUDLEY, N.; RANDALL, J. *Natural security: protected areas and hazard mitigation*. Gland: WWF, 2008.

WORBOYS, Graeme; FRANCIS, Wendy; LOCKWOOD, Michael (Org.). *Connectivity conservation management: a global guide*. London, Earthscan, 2010.

# ÁREAS MARINHAS PROTEGIDAS E GOVERNANÇA AMBIENTAL: O CASO DAS APAS MARINHAS NO ESTADO DE SÃO PAULO\*

Solange Teles da Silva<sup>1</sup>

Marcia Diegues Leuzinger<sup>2</sup>

Carolina Dutra<sup>3</sup>

Maurício Duarte dos Santos<sup>4</sup>

Patrícia Borba de Souza<sup>5</sup>

## 1 Introdução

Desenvolvidas como relevante componente da estratégia de conservação da biodiversidade, segundo a União Internacional pela Conservação da Natureza (UICN) as áreas protegidas podem ser compreendidas como “*área de terra ou de mar definida especificamente para a proteção e a manutenção da diversidade biológica e dos recursos naturais e culturais associados, e gerida por meios legais ou outros que sejam efetivos*”<sup>6</sup>. O método de instituição, categorização e gestão de áreas protegidas adotado como referência por organismos internacionais e governos é o formulado pela UICN, que destaca não só a importância em se

---

\* Esse trabalho foi desenvolvido no âmbito do Projeto de Pesquisa “A estratégia brasileira para a gestão sustentável dos recursos marinhos vivos e não-vivos”, financiado pela CAPES.

1 Doutora em Direito pela Universidade Paris I. Professora da Graduação em Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista de Produtividade em Pesquisa CNPq.

2 Doutora em Direito pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável – UNB. Professora da Graduação em Direito e do Programa de Pós-graduação em Direito do Uniceub, Procuradora do Estado do Paraná.

3 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista UPM.

4 Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista UPM.

5 Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito Político e Econômico da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Bolsista CAPES..

6 INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. *Guidelines for Protected Areas Management Categories*. Cambridge: IUCN, 1994. p. 29. Cabe destacar que a IUCN é a maior e mais antiga rede global de pesquisa em meio ambiente. Sediada na Suíça, reúne representantes de governos, organizações internacionais, organizações não governamentais (ONGs), comunidades locais e empresas privadas em projetos voltados à solução dos desafios ambientais.

estabelecer um regime jurídico de uso do espaço ambiental protegido e seus atributos ecossistêmicos, via instrumentos de planejamento e controle dos recursos e serviços ambientais, mas igualmente em possibilitar a efetiva participação social nas etapas de criação, implementação e avaliação dessas áreas.

Nessa estratégia global de conservação, as áreas marinhas protegidas (AMPs) são peça chave para salvaguardar a integridade dos biodiversos ecossistemas marinhos, assegurando também o direito das populações locais e tradicionais que vivem na zona costeira. Apesar de serem tão importantes quanto as áreas terrestres protegidas, fato é que as AMPs não receberam até recentemente a mesma atenção. Apenas restritos fragmentos desse ambiente são alvo de proteção<sup>7</sup>, embora dados científicos revelem a necessidade de proteção desse ambiente. E tal necessidade ocorre, notadamente, em razão da degradação marinha, provocada pela pressão antrópica sobre os seus recursos vivos e não vivos, resultando em uma série de impactos e potencializando os efeitos da mudança do clima, o que impacta o equilíbrio ecológico dos oceanos – *destruição física de habitats, poluição marinha, superexploração de estoques pesqueiros marinhos e introdução de espécies exóticas*;<sup>8</sup> Além disso, entre os objetos das Metas de Aishi para a Biodiversidade<sup>9</sup> está o de alcançar se em 2020 ao menos 10% de áreas marinhas protegidas e áreas costeiras protegidas (meta 11).

No Brasil, apesar do processo histórico de ocupação do território estar ligado à Zona Costeira e ao aproveitamento dos recursos naturais dessa faixa de

7 Segundo a Secretaria da Convenção sobre Diversidade Biológica, até 2009 apenas cerca de 0,8 dos oceanos e 6% dos mares territoriais classificados como áreas protegidas. A elevação desse universo é estimada em 5% ao ano, porém apenas 0,1% dessas áreas recebem proteção adequada SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Technical Advice on the establishment and management of a national system of marine and coastal protected areas*. Montreal: CBD, jan. 2004. (Technical Series nº 13). Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-13.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

8 Estudos realizados pelo Departamento de Ecologia, Evolução e Biologia Marinha, da Universidade da Califórnia (Estados Unidos) na Zona Econômica Exclusiva de diversos países costeiros, incluindo o Brasil, analisando indicadores oficiais relativos à biodiversidade, qualidade das águas, resiliência costeira e serviços ambientais como estoques pesqueiros e turismo, resultaram na sistematização de uma “Escala de Saúde dos Oceanos (“*Ocean Health Index*”). OCEAN health index. Disponível em: <<http://www.oceanhealthindex.org/>>. Acesso em: 10 ago. 2015

9 Na 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP-10) em Nagoya foi aprovado o Plano Estratégico de Biodiversidade (2011-2020), sendo estabelecido um conjunto de metas denominadas Metas de Aishi para a Biodiversidade. Cf. item 2.

transição terra-mar, as AMPs representam apenas 1,57% de sua área oceânica<sup>10</sup>. À luz da Constituição Federal, do Sistema Nacional de Unidades de Conservação e da Política Nacional para os Recursos do Mar, destaque-se que a competência para criar e gerir as APMs entra na categoria de competência comum da União, Estado e Município. Isso pode ensejar tensões entre os próprios entes federados ou ainda entre eles e os atores locais, o que em geral ocorre em função de suas diferentes concepções de desenvolvimento.

Nesse cenário, a iniciativa do Estado de São Paulo em criar 03 (três) extensas Áreas de Proteção Ambiental (APAs) em 2008 para cobrir a maior parte do seu litoral é considerada um dos maiores esforços na esfera estadual na instituição de AMPs no Brasil na última década. Porém, o mesmo espaço sedia diversas atividades econômicas altamente impactantes, projetadas pelos governos como essenciais ao desenvolvimento nacional e regional, como é o caso da exploração de petróleo em águas ultraprofundas em áreas do Pré-Sal, do transporte marítimo e da ampliação da atividade portuária, em paralelo à expansão imobiliária e da indústria do turismo<sup>11</sup>.

Em busca de alianças com os usuários do mar, a governança pode ser destacada como elemento primordial ao sucesso das AMPs, propiciando a superação de entraves decisórios nos processos de organização do uso dos espaços e recursos marinhos. O objetivo do presente capítulo é avaliar os desafios e as perspectivas para a governança na gestão das APAs marinhas paulistas – *APAs Litoral Norte, Litoral Centro e Litoral Sul*, considerando-se notadamente o princípio da participação.

10 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Unidades de conservação por bioma*. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dap\\_cnuc2/\\_arquivos/uc\\_por\\_bioma\\_cnuc\\_31jan2012\\_119.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dap_cnuc2/_arquivos/uc_por_bioma_cnuc_31jan2012_119.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015. O Ministério do Meio Ambiente alerta que a zona costeira é uma das regiões ambientalmente mais ameaçadas no Brasil. Como resposta, está em desenvolvimento o “Projeto Áreas Marinhas Protegidas”, que visa triplicar a quantidade de AMPs no país e se insere no Programa Áreas de Proteção de Rede Marinha e Costeira (MCPA), instituído pelo governo federal em 2000 BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto triplicará área de proteção de ecossistemas da costa*. 19 set. 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informma?view=blog&id=500>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

11 De acordo com o Projeto “Litoral Sustentável”, desenvolvido na região pelo Instituto Pólis, a cadeia logística que envolve essas atividades ainda está dissociada da empreendimentos e mão de obra da região, de modo que os resultados de sua exploração não são localmente absorvidos LITORAL Sustentável: áreas protegidas e desenvolvimento sustentável. Direção: Instituto Pólis. Produção: Aiuê Produtora. 2013. Disponível: <<http://litoralsustentavel.org.br/videos/>>. Acesso: 18 abr. 2015.

## 2 Governança ambiental: entre utopia e realidade

O conceito de governança ganhou destaque nas análises internacionais na década 90. A Comissão sobre Governança Global das Nações Unidas, por exemplo, foi constituída em 1994 para examinar as mudanças ocorridas no final do século XX quanto às esferas de autoridade e poder, especialmente impulsionadas pela intensificação dos processos de globalização econômica, difusão de informação em escala global, reformulação do papel de organizações internacionais e aparecimento de novos atores, que alteraram a dinâmica e a geografia das relações internacionais. Os resultados dessa análise diagnosticaram que os pólos de tomada de decisão não estão mais limitados à arena do Estado Nacional. Isso porque ao seu redor se formou uma complexa teia de relações multilaterais, dando-se voz a atores privados e não governamentais<sup>12</sup>.

Concebida em diferentes níveis (local, regional e global), fato é que questões ambientais não escaparam ao âmbito da governança. Enquanto a governança ambiental é considerada espécie do gênero político governança, que pode ser compreendida como a “*capacidade de fazer coisas sem a competência legal para ordenar que elas sejam feitas*”<sup>13</sup>, vis-à-vis da distribuição cogente de poder comandada pelos governos, pode a governança ambiental ser entendida como “*a articulação de metas e ações sociais dirigidas à gestão dos recursos naturais*”<sup>14</sup>.

Desafiando consagradas concepções como soberania e território dos Estados e tendo em mente que as questões ambientais não respeitam limites geográficos, parte a governança ambiental de premissas como interdependência ecológica entre os espaços globais e a universalidade do direito humano ao meio

12 ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação da política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000. p. 11-46. p. 11.

13 CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000. p. 11-46. p. 335-337. Segundo esse autor, se o indivíduo é o fato, o objeto e o sujeito da política do Estado, logo as soluções via governança devem privilegiar seu bem-estar e propiciar sua participação, interação essa que tende a produzir efeitos como descentralização do poder, figurando ainda como uma forma de controle dos interesses particulares no Estado, o que chama de alternativa liberal para praxe da política externa ao estilo monárquico, cujo desenvolvimento está ainda em evolução, mas, embora enfrente dificuldades, mostra-se como caminho viável.

14 MARTIN, Paul et al. (Org.). *Environmental Governance and Sustainability*. United Kingdom: E. Elgar, 2012. p. 24.

ambiente sadio, conclamando a participação de todos na gestão de recursos naturais comuns, em padrões distributivos.

Por outro lado, a governança ambiental também enfrenta desafios. Embora frutífera na constituição de novas esferas institucionais para a atuação da sociedade e processos decisórios compartilhados, essa via tem sido criticada notadamente quanto à arquitetura das relações de poder. Argumentam os pesquisadores, em suma, ser preciso superar seu caráter positivista, que tende a “engessar” sua dinâmica e resultados<sup>15</sup>.

Ilustrando essa visão crítica, Fonseca & Bursztyn questionam a metodologia não raro adotada nos processos decisórios e de implementação das políticas socioambientais que, ao adotar “padrões ótimos de sustentabilidade” – isto é, *critérios consagrados no plano internacional como necessários e suficientes para que seus objetivos sejam facilmente atingidos* – ensinaria um rol de soluções molóticas na promoção da sustentabilidade, minando a construção de novas e particulares alternativas em termos de governança:

[...] é como se existisse uma cartilha que estabelecesse as regras gerais da busca do desenvolvimento sustentável. Na atualidade, uma espécie de manual (virtual) da boa governança serve de guia e pré-requisito na elaboração de programas e projetos socioambientais.<sup>16</sup>

Esse conjunto de critérios que intitulam como “manual da boa governança” não se trata de um documento real, e sim de uma construção teórica, “como um tipo ideal weberiano”, reunindo quesitos mais comuns de indiscriminadas “fórmulas ideais”. Em sua visão, os próprios organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, responsáveis por introduzir a governança na agenda política global, foram os primeiros a se valer de critérios para a boa governança, organizados em check-lists, com suposta aplicabilidade universal. Assim, a necessidade de corresponder às tais condicionantes<sup>17</sup> é deter-

15 Como marco teórico, adotam-se as concepções de: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; BARROS, Ana Flávia Granja; BULKELEY, H.; FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel; GALAZ, Victor; JACOBI, Pedro Roberto; e LEUZINGER, Márcia Diegues.

16 FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. p. 17.

17 Citam, por exemplo: empoderamento, participação, capital social, responsabilização, descentralização, educação de qualidade, combate à corrupção, eficiência dos mercados, mão-de-obra qualificada, igualdade de gênero, respeito à propriedade e à iniciativa privada e distribuição equitativa de renda FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da



minante: do contrário, não obterá o necessário suporte<sup>18</sup>.

Entretanto, pré-definir condições ideais enseja ao revés impactos estruturais, “ampliando o fosso entre o discurso e a prática”, resultando em governança “viciosa”. Primeiro, porque critérios definidos “de cima para baixo” dificultam a legitimidade do processo, soando como imposição. Segundo, pois construídos com base em determinado cenário, dificilmente refletirão a realidade de outro local. Ainda que busquem ser genéricos, a generalidade em si tende a torná-los voláteis, descontextualizados e pouco úteis, resultando em más práticas. Ocorreria, assim, a “banalização da sustentabilidade”, criando espaço para que “caronas” se valham do discurso ambiental reforçando elites locais que exercem domínio mediante “características culturais perversas”, a exemplo do clientelismo e do patrimonialismo, assim reduzindo a amplitude da participação<sup>19</sup>.

Partindo desse horizonte, a contribuição dos autores consiste em reconhecer que a eficácia da governança está ligada ao processo histórico, impactado pelas relações de poder. Contribuindo ao apontar que, “*promover características sem conhecer e priorizar os possíveis impactos da distribuição de recursos e poder é um largo passo rumo ao fracasso da iniciativa*”, os autores defendem como alternativa o conceito de “governança suficientemente boa”, que seria a “*condição minimamente aceitável de desempenho do governo e da sociedade civil, na qual não existam características pré-determinadas para que o processo de governança seja efetivado*”, favorecendo assim que cada localidade, com máxima participação, construa seu quadro ideal. Afinal, a comunidade local é que amarga os prejuízos da degradação ambiental<sup>20</sup>.

Nesse sentido, soma-se o argumento de Bulkeley. Valendo-se da metodologia “*Climate Change Programme*”, demonstra que tratar as esferas de governança à luz dos níveis estabelecidos em regimes internacionais significa não só

---

sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. p. 22.

18 FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. p. 20-23.

19 FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. p. 31-37.

20 FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009. p. 38-39.

desprestigiando iniciativas locais – *que em sua visão são as mais eficazes* – mas simplesmente ignorar a verdadeira governança, que se apresenta em redes. Acrescenta que tratar a governança em escalas fixas (global, nacional e local) remete ao tratamento tradicional do Estado como arena primária do poder político, “soberano em seu território”. Nessa lógica, ao considerar as questões ambientais governadas “por e para” Estados, o processo de governança está limitado ao locus estatal e somente se vale de uma limitada parte desse poder<sup>21</sup>.

Baseado na geografia da governança, que dá o devido enfoque às estruturas horizontais de poder, o autor contribui ao propor que para a compreensão de formas híbridas de governança ambiental e suas implicações, é preciso antes reconhecer o curso do surgimento de uma nova configuração do Estado, pós-soberania. Sem isso, não há como libertar a governança dos arranjos tradicionais de concentração de poder<sup>22</sup>.

É possível então concluir que a governança se revela como uma utopia do século XXI? Na linha dos argumentos analisados, conclui-se que não há “fórmulas” de governança. Há, sim, complexos desafios, seja em termos dos jogos de poder ou de efetividade. Porém, os possíveis caminhos parecem convergir justamente na ideia da participação em rede, seja “de baixo para cima” ou “de cima para baixo”, conjugando-se múltiplos interesses em questão sob a ótica multidisciplinar. Quais então os desafios em termos de governança ambiental das áreas marinhas protegidas?

### **3 Áreas marinhas protegidas e governança ambiental**

A fim de reverter o preocupante quadro de perda de biodiversidade no mundo, na 10ª Conferência das Partes da Convenção da Diversidade Biológica (CBD), em 2000, em Nagoya, foram adotadas as Metas de Aichi de Biodiversidade, reconhecidas como um conjunto de estratégias voltadas a reduzir as pressões diretas sobre biodiversidade e promover o uso sustentável dos seus componentes. A meta 11, dedicada ao ambiente marinho, estabelece que pelo menos 10% das

21 BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, Durham, v. 08, n. 24, p. 875-902, 2005. p. 875-878.

22 BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, Durham, v. 08, n. 24, p. 875-902, 2005. p. 879.

áreas marinhas e costeiras, especialmente as áreas mais importantes para a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos serão consideradas como áreas protegidas, integrando espaços terrestres e marinhos em prol de uma gestão eficaz e equitativa<sup>23</sup>. Cabe aos Estados instituir um sistema de áreas marinhas e costeiras com o objetivo de estabelecer um nível mais restrito de proteção desses espaços ou, ainda, associar os múltiplos usos sustentáveis à conservação da biodiversidade marinha.

O Brasil é parte da CDB e deverá atender às Metas de Aichi, ampliando as AMPs até 2020. A estratégia brasileira adotada para a proteção da biodiversidade foi inicialmente estruturada pelo Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas (PNAP)<sup>24</sup>, que estabeleceu entre seus princípios a promoção da participação, da inclusão social e do exercício da cidadania na gestão das áreas protegidas. A finalidade desse instrumento é formar um sistema de áreas protegidas ecologicamente representativo e efetivamente manejado, implementando o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC)<sup>25</sup>.

Dentre os objetivos desse plano, com destaque aos organizados sob o eixo “governança, participação, equidade e repartição de custos e benefícios”, encontra-se o reconhecimento e respeito aos direitos dos povos e das comunidades tradicionais, e a promoção da “*governança diversificada, participativa, democrática e transparente do SNUC*”. Privilegiando o princípio da participação, pode-se afirmar que os objetivos do PNAP se alinham às Metas de Aichi, reforçando as

23 Autores sustentam que os objetivos quantificados na Meta 11 devem ser interpretados de maneira restritiva, isto é, aplicando-os apenas às categorias áreas protegidas em sentido, não incluindo nesse universo outras áreas protegidas. No caso brasileiro, isso significa que tal compromisso relaciona-se às unidades de conservação. Outros espaços protegidos, como a área de preservação permanente e a reserva legal, integram o objetivo de proteção da biodiversidade, porém não devem entrar nesse somatório LOPOUKHINE, Nik; DIAS, Bráulio Ferreira de Souza. What does target 11 really mean?: *Parks: The International Journal of Protected Areas and Conservation*, Switzerland, v. 18, n. 1, p. 6-8, Sept. 2012. p. 02; WOODLEY, Stephen et al. Meeting Aichi Target 11: what does success look like for protected areas systems? *Parks: The International Journal of Protected Areas and Conservation*, Switzerland, v. 18, n. 1, p. 23-36, Sept. 2012. p. 03).

24 BRASIL. Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

25 De acordo com o PNAP, as áreas de preservação permanente e as reservas legais são tratadas no planejamento da paisagem, no âmbito da abordagem ecossistêmica, com uma função estratégica de conectividade entre fragmentos naturais e as próprias áreas protegidas (Princípio XI). BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Áreas Protegidas: Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>>. Acesso em: 10 ago. 2015

diretrizes definidas no âmbito do SNUC<sup>26</sup> que, no plano procedimental, definem como mecanismos participativos: a) a adoção obrigatória da consulta pública previamente à criação da unidade (art. 22, §2º); b) a formação do conselho gestor consultivo (artigo 29), exceto em relação às reservas extrativistas (artigo 18, §2º), reservas de desenvolvimento sustentável (artigo 20, §4º) e reservas da biosfera (artigo 41, §4º), que são deliberativos; c) e, por fim, a elaboração e aprovação do plano de manejo, a ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data da criação da AMP (artigo 27).

Considerando-se que, a efetividade das áreas protegidas, isto é, a sua capacidade de conservar a biodiversidade e prover serviços ambientais, está associada à ao modelo de gestão adotado e, particularmente, à habilidade dos gestores de cada uma das AMPs em conduzir o manejo integrado ao contexto da política de desenvolvimento nos planos nacional, regional e local, é preciso ir além. Não basta garantir oportunidades para a manifestação de atores sociais eventualmente interessados. A legitimidade na criação e gestão dessas áreas é um fator crucial para a eficácia de todo o sistema.

No plano substancial, a construção de bases para a governança em matéria de áreas protegidas requer avanços. Os horizontes à participação no âmbito do SNUC podem ser ampliados, conjugando-se, por exemplo, as diretrizes da Política Nacional de Participação Social (PNPS)<sup>27</sup>, que prevê a participação como um direito do cidadão e visa consolidá-la como método de governo em todas as etapas das políticas públicas. Assim, o conselho gestor, instância para a

26 BRASIL. Lei Federal nº 9.985, de 18 de julho de 2000, regulamentada pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002. BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 10 ago. 201. Destaque-se, em especial, a Instrução Normativa ICMBIO nº 01/2007, que estabelece diretrizes, normas e procedimentos para elaboração do plano de manejo participativo de unidade de conservação federal das categorias reserva extrativista e reserva de desenvolvimento sustentável INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Instrução Normativa nº 01, de 18 de setembro de 2007*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in012007.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015; e a Instrução Normativa ICMBIO nº 09/2014, que versa sobre a formação, implantação e modificação na composição de conselhos gestores de unidades de conservação federais. INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Instrução Normativa nº 09, de 05 de dezembro de 2014*. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in\\_09\\_2014.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

27 BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

elaboração de uma estratégia para enfrentamento dos problemas de uma AMP também deve participar das decisões de outras instâncias que tenham um impacto nessas áreas e, acima de tudo, suas decisões devem ser consideradas em processos decisórios que possam vir a impactar as AMP.

Baseadas em experiências internacionais, as recomendações do Programa de Áreas Protegidas da UICN, resumidas no documento intitulado “Diretrizes para as Áreas Marinhas Protegidas”<sup>28</sup>, consideram que, além da observância a critérios como cobertura espacial e conectividade<sup>29</sup>, seu processo de criação e gestão deve propiciar a efetiva participação dos diversos atores envolvidos, cujas manifestações acerca dos usos devem ser consideradas ao longo de todo o processo, notadamente na etapa de tomada de decisões administrativas, em busca de um processo participativo e transparente. Logo, o modelo ideal de gestão para uma AMP não deve ser apenas “participativo”, e sim “compartilhado” entre o Estado e a sociedade<sup>30</sup>.

#### 4 APAs marinhas no Estado de São Paulo: estudo de caso

No Brasil e no mundo, os conflitos existentes nas zonas costeiras e marinhas em geral opõem determinados grupos de atores. É comum haver disputas, por exemplo, entre: pescadores artesanais, profissionais e industriais; responsáveis pela expansão imobiliária e portuária e pescadores; mineradores (petróleo, areia, argila etc) e populações locais; comunidades tradicionais, responsáveis pela conservação ambiental e turistas; e, por vezes, até mesmo entre governos e administrações de diferentes níveis federativos. Consequentemente, tais embates impactam a criação e a gestão das AMPs.

28 KELLEHER, Graeme (Org.). *Guidelines for marine protected areas*. Switzerland: IUCN, 1999. (Best Practice Protected Area Guidelines Series. n. 03).

29 Estudos recentes revelam que a atual disposição das AMPs brasileiras não atende adequadamente aos critérios ecológicos de representatividade e conectividade MAGRIS, Rafael et al. Analysis of progress towards a comprehensive system of marine protected areas in Brazil. *Natureza e Conservação: Brazilian Journal of Nature Conservation*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 81-87, July, 2013. p. 81-87.

30 Cormier-Salem ressalta que esse processo de transição entre gestão participativa e compartilhada é mais dificultoso nos países em desenvolvimento, em razão de fatores como pobreza e desigualdade social, desarticulação com o Estado, desequilíbrio entre padrões internacionais e locais, dentre outros CORMIER-SALEM, Marie-Christine. Participatory governance of marine protected areas: a political challenge, an ethical imperative, different trajectories. *Sapiens* [Online], v. 7, n. 2, 2014. Disponível em: <<https://sapiens.revues.org/1560>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

No litoral do Estado de São Paulo, a realidade não é diferente. Há igualmente conflitos reais e potenciais motivados por múltiplos interesses sobre o espaço objeto de proteção, com reflexos socioeconômicos. Daí a necessidade de analisar a governança ambiental nas AMPs com foco no princípio da participação, considerando-se dados qualitativos de uma pesquisa empírica.

#### 4.1 Pesquisa empírica no direito e sua relevância

Ao perquirir sobre como a ciência moderna e, notadamente, as ciências sociais, são impactadas pela pluralidade conflitual de saberes que orientam as práticas sociais, Santos et al. revelam que a teoria epistemológica europeia do século XVII, influenciada por fatores políticos e econômicos, resultou na transformação da ciência em geral como o único caminho ao conhecimento válido. As potencialidades da transformação social decorrentes da ascendência capitalista, em detrimento de formas de conhecimento que preconizam a busca do bem e da felicidade ou a convivência entre natureza e cultura, fortaleceram a hegemonia do saber científico. Como destacam os autores, *“a partir de então, a ciência moderna conquistou o privilégio de definir, não só o que é ciência, mas, muito mais do que isso, o que é conhecimento válido”*<sup>31</sup>.

De acordo com Pereira e Carvalho, a leitura da obra de Santos revela que essa primazia alterou profundamente as relações entre sociedade, economia e Estado:

[...] Em sua construção teórica, o autor afirma que o projeto da modernidade possui duas formas de conhecimento: o conhecimento regulação e o conhecimento emancipação. Os pontos extremos do primeiro são o caos (ignorância) e a ordem (conhecimento); do segundo são o colonialismo (ignorância) e a solidariedade (conhecimento). O pilar da regulação é composto pelo Estado, o mercado e a comunidade, enquanto no pilar da emancipação encontramos três formas de racionalidade: a estético-expressiva, a cognitivo-instrumental e por último a racionalidade prático-moral do direito. A absorção do pilar da emancipação pelo pilar da regulação se deu através da convergência entre modernidade e capitalismo e a consequente racionalização da vida

31 SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento, 2004. p. 19-101. p. 19-21.

coletiva baseada apenas na ciência moderna e no direito estatal moderno (Santos, 2000, p. 42). A sobreposição do conhecimento regulação sobre o conhecimento emancipação se deu através da imposição da racionalidade cognitivo-instrumental sobre as outras formas de racionalidade e a imposição do princípio da regulação mercado sobre os outros dois princípios, Estado e comunidade. Portanto, a emancipação esgotou-se na própria regulação e, assim, a ciência tornou-se a forma de racionalidade hegemônica e o mercado, o único princípio regulador moderno. É o que o autor vai definir como a “hipercentificação da emancipação” e a “hipermercadorização da regulação.”<sup>32</sup>

Segundo os autores, esse fenômeno afetou, em especial, a democracia. Isso porque:

a hipercentificação da emancipação diagnosticada por Santos pode ser entendida como uma limitação ao conhecimento emancipação, pois a imposição da ciência [...] acabou por levar às monoculturas das práticas e do saber”. Na perspectiva de Santos, é preciso romper com essa prevalência para dar espaço à democracia, em sua visão compreendida como “um projeto de inclusão social e de inovação cultural que se coloca como tentativa de instituição de uma nova soberania democrática.”<sup>33</sup>

Em resposta, surgem nas duas últimas décadas no século XX questionamentos sobre o “caráter monolítico do cânone epistemológico”<sup>34</sup>. O debate concentra-se na promoção de duas vertentes da pluralidade da ciência: a “externa”, que visa conectar as relações entre ciência e outros saberes; e a “interna”, que discute a própria diversidade das práticas científicas, no que se inclui a questão da metodologia.

Discutir como o conhecimento científico pode ser produzido tem conquistado espaço cada vez maior no campo do Direito e, em especial, do Direito Ambiental. Em meio à complexidade da sociedade contemporânea, as respostas

32 PEREIRA, Marcos Abílio; CARVALHO, Ernani. Boaventura de Souza Santos: por uma nova gramática do político e do social. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 73, p. 45-58, 2008. p. 46.

33 PEREIRA, Marcos Abílio; CARVALHO, Ernani. Boaventura de Souza Santos: por uma nova gramática do político e do social. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 73, p. 45-58, 2008. p. 47-48.

34 SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento, 2004. p. 19-101. p. 31.



padronizadas do Direito nem sempre se mostram suficientes para resolver os problemas socioambientais. Silva & Barbosa destacam a pesquisa empírica como alternativa, no “*intuito gerar conceitos novos, romper com abordagens tradicionais e tomar novos caminhos para buscar soluções aos problemas complexos enfrentados pela sociedade contemporânea*”<sup>35</sup>.

A pesquisa jurídica baseada no método empírico tem se mostrado relevante, justamente por constituir uma via para superação do debatido dilema epistemológico. A interdisciplinaridade facilita a compreensão sobre a dinâmica que envolve o problema de pesquisa. Consequentemente, reaproxima o pensamento jurídico das demais ciências, evitando seu isolamento ao plano do discurso e, sobretudo, reconecta a pesquisa ao seu significado, que é a “*construção de uma sociedade mais livre, justa e solidária*”<sup>36</sup>.

#### 4.2 Metodologia empregada<sup>37</sup>

Para avaliar o cenário da governança na gestão das APAs marinhas paulistas, foi estabelecido um protocolo metodológico que, em uma primeira etapa, teve como objetivo: realizar uma coleta e a revisão de dados bibliográficos sobre a relação entre as AMPs em geral e governança ambiental; bem como efetuar um levantamento e a análise das normas jurídicas aplicáveis à matéria, com destaque

35 SILVA, Solange Teles da; BARBOSA, Susana Mesquita. Desafios da inovação na pesquisa em direito no Brasil. In: SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.). *60 Desafios do Direito: política, democracia e direito*. São Paulo: Atlas, 2013. v. 3. p. 1-10. p. 09.

36 SILVA, Solange Teles da; BARBOSA, Susana Mesquita. Desafios da inovação na pesquisa em direito no Brasil. In: SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.). *60 Desafios do Direito: política, democracia e direito*. São Paulo: Atlas, 2013. v. 3. p. 1-10. p. 12.

37 Essa pesquisa de campo é parte integrante do trabalho “*The effectiveness of the participation principle in the implementation of marine protected areas: Brazilian’s case study*” SILVA, Solange Teles da et al. The effectiveness of the participation principle in the implementation of marine protected areas: Brazilian’s case stud”. In: IUCN, Center for Environmental Law. *Law for Sustainability: Building a Legal Component for the IUCN Natural Resource Governance Framework*, 2015. (No prelo), que analisou a efetividade do princípio da participação na gestão de AMPs federais e estaduais, incluindo-se as APAs ora em exame. Esse trabalho se insere no Projeto “*Law for Sustainability: Building a Legal Component for the IUCN Natural Resource Governance Framework*”, desenvolvido pelo Centro de Direito Ambiental da IUCN. Os co-autores do presente capítulo integraram a equipe – ao lado das pesquisadoras Me. Fernanda Salgueiro Borges e Me. Márcia Fajardo Cavalcanti. Entretanto nosso objetivo nesse artigo não é descrever o método ou discutir as possibilidades de sua aplicação, mas explorar os resultados obtidos na pesquisa de campo.



ao princípio da participação. Isso possibilitou identificar os elementos necessários a governança na gestão dessas unidades, refletindo-se sobre a efetividade do princípio da participação.

Na segunda fase, a partir dos dados oficiais disponibilizados<sup>38</sup> pelo Ministério do Meio Ambiente e ICMBio no Cadastro Nacional de Unidades de Conservação (CNUC)<sup>39</sup> e pela Fundação Florestal no recente Sistema de Informação e Gestão de Áreas Protegidas e de Interesse Ambiental (SIGAP)<sup>40</sup>, foi possível construir um primeiro retrato sobre a participação na gestão dessas APAs.

Para completar esse diagnóstico, a fim de se obter dados primários qualitativos sobre a implementação da participação na gestão, foram realizadas entrevistas do tipo não-diretivas<sup>41</sup> com funcionários da Secretaria do Meio Ambiente e da Fundação Florestal do Estado de São Paulo, bem como com alguns conselheiros dessas APAs.

### 4.3 As APAs marinhas paulistas

Em 2008, o Governo Estadual decretou a criação de 03 (três) vastas APAs no litoral paulista – *APA Marinha do Litoral Norte (APAMLN)*, *APA Marinha do Litoral Centro (APAMLC)* e a *APA Marinha do Litoral Sul (APAMLS)*<sup>42</sup> –,

38 Através de contatos telefônicos junto à Fundação Florestal e ao ICMBio, servidores desses órgãos atestaram que os dados constantes dessas plataformas eletrônicas estavam atualizados. Todavia, ao contrário, verificou-se no decorrer da pesquisa a existência de informações desatualizadas, bem como discrepâncias sobre determinados dados nas diferentes páginas do sítio eletrônico do ICMBio.

39 Previsto no art. 50 da Lei n. 9.985/2000, é mantido pelo Ministério do Meio Ambiente e pelo ICMBio para divulgar informações sobre unidades de conservação federais, estaduais e municipais. BRASIL. *Lei n. 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

40 Instituído por meio do Decreto Estadual n. 60.302, para integrar, organizar, catalogar e disponibilizar as informações a respeito das áreas protegidas estaduais. SÃO PAULO. *Decreto n. 60.302, de 27 de março de 2014*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60302-27.03.2014.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

41 Essa pesquisa foi construída a partir das orientações de Poupart POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: \_\_\_\_\_ et al. (Org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 215-253. O método de execução de entrevistas qualitativas não-diretivas foi debatido com a Profa. Dra. Andrea Depieri de Albuquerque Reginato (Universidade Federal de Sergipe), a quem ficam aqui os nossos agradecimentos.

42 Envolvem os seguintes Municípios: no Litoral Norte, Ubatuba, Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião; no Litoral Centro, Bertioga, Guarujá, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém, Peruíbe (correspondentes à Região Metropolitana da Baixada Santista); e no Litoral Sul, Iguape, Cananéia, Ilha Comprida (correspondentes à Região do Vale do Ribeira).

com o objetivo de proteger, garantir e disciplinar o uso racional dos recursos ambientais, bem como ordenar o aproveitamento sustentável de determinadas atividades, com destaque à pesca, ao turismo e à pesquisa científica<sup>43</sup>. Os biomas protegidos por nessas áreas são o Marinho, a Zona Costeira-Marinha e a Mata Atlântica. Tal processo contou com consulta pública atendendo ao disposto no §2º do art. 22 da Lei do SNUC.

Ampliadas em 2013<sup>44</sup>, as dimensões dessas APAs somam 1.123.107,69 ha<sup>45</sup>, que abrangem áreas de relevante interesse ecológico (ARIEs)<sup>46</sup> e “áreas de manejo especial”<sup>47</sup>, cuja categorização, sem correspondência no SNUC, se destina à proteção da biodiversidade, ao combate de atividades predatórias, ao controle da poluição e à manutenção da produtividade pesqueira, através de regimes mais restritivos de uso dos recursos naturais ou prevalência do direito de uso das comunidades tradicionais. Esse conjunto de AMPs, classificadas como de uso sustentável, integram o Mosaico das Ilhas e áreas Marinhas Protegidas do Lito-

- 43 SÃO PAULO. *Decreto nº 53.525, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53525-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015; SÃO PAULO. *Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008\\_Dec\\_Est\\_53526.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008_Dec_Est_53526.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015; SÃO PAULO. *Decreto nº 53.527, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53527-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.
- 44 SÃO PAULO. *Lei nº 14.982, de 08 de abril de 2013*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=169876>>. Acesso em: 10 ago. 2015. Vale ressaltar que essa norma cuida da modificação dos limites da Estação Ecológica Juréia-Itatins, mas no artigo 16 trata dessa ampliação.
- 45 Como a geografia do litoral paulista é marcada pela existência de recortes, reentrâncias e uma franja de ilhas costeiras, a definição do mar territorial correspondente ao Estado de São Paulo resultou de uma série de estudos a partir do critério das linhas de base retas, conforme Lei Federal nº 8.617/1993 BRASIL. *Lei nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015) e Decreto nº 4.983/2004 BRASIL. *Decreto nº 4.983, de 10 de fevereiro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4983.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015, cujo resultado totalizou uma área de 2.119.000,00 ha.
- 46 A ARIE de São Sebastião integra a APA Marinha Litoral Norte e se subdivide nos setores Cebimar-USP, Costão do Navio e Boiçucanga. Já a ARIE do Guará compõe a APA Marinha Litoral Sul. Tratam-se de unidades de uso sustentável com pequena extensão, no geral sem ocupação humana, com atributos naturais extraordinários ou que abrigam exemplares raros da biota regional, cuja finalidade é manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas.
- 47 Tais áreas dão proteção a diversas ilhas, como: na APA Litoral Norte, as do Mar Virado (Ubatuba), Massaguassu, Tamanduá e Cocanha (Caraguatatuba), e Itaçucê, toque-toque, Apará, Boiçucanga, Ilha do Montão de Trigo e Ypautiba (São Sebastião); na APA Litoral Centro, Ponta da Armação e Ilha da Moela (Guarujá) e Laje da Conceição (Itanhaém); e na APA Litoral Sul, Bom Amigo e Figueira-Sul (Cananéia).

ral Paulista<sup>48</sup>, que abriga outras unidades de conservação, terrestres e marinhas, algumas delas de proteção integral, agrupadas com a finalidade de ordenar as atividades de conservação e desenvolvimento sustentável na faixa costeira e marinha estadual, de modo a garantir a conectividade desses ambientes. Além de AMPs estaduais, o Mosaico Paulista ainda alcança unidades costeiras estaduais pertencentes a outros mosaicos<sup>49</sup> e algumas unidades de conservação federais<sup>50</sup>.

Observa-se que no litoral paulista o universo de AMPs não se resume a essas APAs. Há, no total, 12 (doze) AMPs, sendo 06 (seis) federais<sup>51</sup> e 06 (seis) estaduais. O universo das estaduais é formado pelas 03 (três) APAs em exame, por 02 (duas) ARIEs São Sebastião e Guará, que estão incluídas nos limites das APAs Litoral Norte e Litoral Sul, respectivamente, bem como pelo Parque Marinho da Laje de Santos. Porém, ao contrário do que o fator numérico sugere, tendo em vista a vastidão territorial dessas APAs somada à sobreposição com as citadas ARIEs, no plano estadual a principal categoria adotada pelos órgãos gestores é a APA marinha.

A adoção da categoria de APA marinha pode ser objeto de algumas críticas à luz do SNUC. Primeiro, em razão do fato de que dentre todas as espécies de unidade de conservação, a categoria das APAs foi idealizada para funcionar como zonas de amortecimento no entorno de unidades de proteção integral, por isso são geralmente extensas, bem como disciplinar a ocupação humana, admitida em “certo grau”, visando assegurar o adequado uso dos recursos naturais. Ademais, de acordo com os respectivos atos de criação, não estão incluídos em seus perímetros áreas dedicadas às atividades marítimas e portuárias e às obras de infraestrutura de interesse nacional, tais como dutos de transporte de petróleo e gás<sup>52</sup>. São também asseguradas as atividades de manejo sustentado dos recur-

48 SÃO PAULO. *Decreto nº 53.528, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53528-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

49 Dentre os estaduais, estão: Mosaico Juréia-Itatins e Mosaico Jacupiranga. Já os federais são: Mosaico da Bocaina, Mosaico Litoral Sul do Estado de São Paulo e o Mosaico Litoral Norte do Estado do Paraná.

50 São elas: APA Cananeia-Iguape-Peruíbe; Estações Ecológicas dos Tupiniquins e dos Tupinambás; e a Reserva Extrativista do Mandira.

51 São elas: APA Cananeia-Iguape-Peruíbe, ARIE Queimada Grande e Queimada Pequena, ARIE Ilha do Ameixal, ESEC Tupinambás, ESEC Tupiniquins e Resex Ilha do Tumba.

52 Por exemplo, de acordo com o artigo 4º do Decreto 53.526/2008, “[...] ficam excluídos dos perímetros definidos no artigo 2º deste decreto: I – as áreas de fundeadoiro e de fundeio de

tos marinhos, pesca necessária às comunidades tradicionais, bem como aquela de natureza amadora e esportiva; moradia e extrativismo necessário à subsistência familiar; ecoturismo, mergulho e demais formas de turismo marítimo; e esportes náuticos<sup>53</sup>. Consequentemente, pode-se constatar que essas áreas não garantem ao espaço marinho o nível adequado de proteção. Face aos conflitos reais e potenciais entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental nessa faixa costeira, agravados por macroproblemas (como adensamento demográfico, ocupação irregular em áreas de preservação permanente e desmatamento, concentração de atividades de alto risco, baixa cobertura de saneamento básico e gestão inadequada de resíduos etc), que sobrecarregam a infraestrutura disponível e deságuam no ambiente marinho, essa categoria apresenta limites para a proteção da biodiversidade marinha.

#### **4.4 A questão da participação na implementação das APAs marinhas paulistas**

Para que a governança possa contribuir na superação de entraves decisórios nos processos de organização do uso dos espaços e recursos marinhos no Estado de São Paulo, contribuindo à meta brasileira de proteção da biodiversidade marinha, é preciso enfrentar a questão da participação na implementação das APAs marinhas paulistas, o que envolve a formação de conselhos gestores e aprovação dos planos de manejo.

Segundo o SNUC, cabe ao conselho da unidade de conservação acompanhar a elaboração, aplicação e revisão do plano de manejo da área, garantindo seu caráter participativo, bem como se manifestar a respeito da realização de obra ou atividade potencialmente causadora de impacto na unidade de conser-

---

carga e descarga; II – as áreas de inspeção sanitária e de policiamento marítimo; III – as áreas de despejo, tais como emissários de efluentes sanitários; IV – os canais de acesso e bacias de manobra dos portos e travessias de balsas; V – as áreas destinadas a plataformas e a navios especiais, a navios de guerra e submarinos, a navios de reparo, a navios em aguardo de atracação e a navios com cargas inflamáveis ou explosivas; VI – as áreas destinadas ao serviço portuário, seus terminais e instalações de apoio; VII- as áreas destinadas à passagem de dutos e outras obras de infra-estrutura de interesse nacional”. SÃO PAULO. *Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008\\_Dec\\_Est\\_53526.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008_Dec_Est_53526.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

53 SÃO PAULO. *Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008\\_Dec\\_Est\\_53526.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008_Dec_Est_53526.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015. Artigo 5º.

vação, em sua zona de amortecimento, mosaicos ou corredores ecológicos. Suas reuniões devem ser públicas, com pauta preestabelecida no ato da convocação e realizada em local de fácil acesso.

Sendo a participação, a inclusão social e o exercício da cidadania um dos pilares do SNUC, expresso no PNAP<sup>54</sup>, em termos de efetividade, o ideal é que a formação do conselho gestor ocorra previamente à elaboração do plano de manejo – documento técnico que definirá o zoneamento da unidade por meio de normas relativas ao uso da área e ao manejo dos recursos naturais.

#### **4.4.1 Conselhos gestores das APAs marinhas estaduais paulistas**

A partir dos dados obtidos na pesquisa de campo, verificou-se que as APAs marinhas Litoral Norte, Litoral Centro e Litoral Sul possuem respectivos conselhos gestores, instalados de acordo com informações oficiais do site da Fundação Florestal em 2009. De acordo com os decretos criadores dessas áreas, o prazo para tanto era de 60 (sessenta) dias contados da instituição das APAs marinhas<sup>55</sup>.

Com perfil consultivo, a missão desse colegiado é promover o diálogo entre seus membros, cujas conclusões possam subsidiar a tomada de decisões por seu órgão gestor, no caso a Fundação Florestal no Estado de São Paulo. Entretanto, de acordo com as entrevistas, observam-se duas visões antagônicas, podendo-se considerar: a) por um lado, o conselho gestor como grande fórum de discussão, existindo uma tentativa por parte da Fundação Florestal em tratá-lo como deliberativo, permitindo que na prática as propostas formuladas por tais conselhos sejam discutidas na Fundação, em seguida direcionada ao setor jurí-

54 O artigo 2º do PNAP determina que “a implementação do PNAP será coordenada por comissão instituída no âmbito do Ministério do Meio Ambiente e contará com participação e colaboração de representantes dos governos federal, distrital, estaduais e municipais, de povos indígenas, de comunidades quilombolas e de comunidades extrativistas, do setor empresarial e da sociedade civil”. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Áreas Protegidas: Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

55 Conforme artigo 10, §2º, do Decreto nº 53.525/2008 SÃO PAULO. *Decreto nº 53.525, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53525-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015); artigo 9º, §2º, do Decreto nº 53.526/2008 (*Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008\\_Dec\\_Est\\_53526.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008_Dec_Est_53526.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015); e artigo 9º, §2º, do Decreto nº 53.527/2008. SÃO PAULO. *Decreto nº 53.527, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53527-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

dico, retornando para aprovação do conselho, ainda que isso não seja possível em todas as situações; b) por outro lado, há a visão de que o conselho gestor não passa de “*um espaço político e que deve atender às ordens do governo, por vezes com influência partidária*”<sup>56</sup>.

Integram os conselhos das três APAs marinhas os representantes dos órgãos gestores federais e estaduais, polícia ambiental, autoridades marítima e portuária, além de entidades dos setores pesqueiro, náutico e turístico, bem como representantes de universidades e organizações não-governamentais (ONGs). Embora na visão dos entrevistados exista a preocupação em se estabelecer uma composição paritária, assegurando-se o equilíbrio na participação de representantes do governo, sociedade civil e iniciativa privada, é possível constatar que: a) “*no interior do conselho quem mais participa dos conselhos são os órgãos municipais*”<sup>57</sup>, porque representantes das Prefeituras estão mais presentes dentre os conselheiros; b) há grupos da sociedade civil, notadamente as associações de pesca, cujos representantes por vezes não exercem liderança perante suas comunidades<sup>58</sup>; c) há algumas ONGs que acabam por vezes representando interesses de governos locais<sup>59</sup>. Se, por um lado, essas questões podem conduzir a problemas em relação à efetiva paridade e legitimidade nesses conselhos, por outro lado, foram relatados alguns avanços sobre a participação, no tocante: a) à organização de câmaras temáticas nos conselhos, identificando problemáticas específicas em relação a cada grupo, o que tende a elevar o nível de participação dos atores envolvidos; b) a fundamental participação de setores organizados, como é o caso do setor da pesca artesanal que ocupa, por exemplo, das 24 cadeiras do Conselho Gestor da APA do Litoral Sul, 6 das 12 vagas de representantes da sociedade civil. Aliás, como notam os entrevistados, quem coloca a temática na agenda do conselho gestor “*é quem está lá, por isso tem mais pesca*”<sup>60</sup>,

56 SANTOS, Maurício Duarte dos. [Entrevista 1, out. 2014]. 1 arquivo mp3 (89 min.).

57 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

58 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

59 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 3, out. 2004].

60 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

existindo portanto um “*maior interesse em relação aos atores que dependem dos recursos biológicos*”.<sup>61</sup>

No tocante à convocação oficial da sociedade para participar de conselhos de gestão, viu-se que este requisito é cumprido conforme os parâmetros legais, através de publicidade nos meios de comunicação oficiais, com publicidade satisfatória sobre o desempenho de sessões oficiais de cada área protegida.

#### **4.4.2 Plano de manejo das APAs marinhas estaduais paulistas**

Em relação à convocação oficial da sociedade para participar da elaboração de planos de gestão, observou-se que este requisito é igualmente cumprido conforme os parâmetros legais, através de publicidade nos meios de comunicação oficiais, com publicidade satisfatória sobre o desempenho de sessões oficiais de cada área protegida. Além disso, observou-se uma preocupação extrema do poder público estadual em relação ao plano de manejo e participação, buscando ter “*um olhar diferente sobre a construção desse projeto, principalmente para o processo participativo*”<sup>62</sup>. No que diz respeito ao plano de manejo, de acordo com o relato das entrevistas, o processo foi participativo, contando com “*uma reunião de apresentação geral do conselho gestor, que convocou todo mundo; mas, além disso, teve [reuniões] específicas para a pesca artesanal. No Norte foram 10, no Centro foram 9 e no Sul foram 04, [...]. Tentamos percorrer todo o litoral, chamando o pessoal para participar e explicar do que se tratava*”<sup>63</sup>. Além disso, o fato de viabilizar alimentação e transporte para alguns setores, como no caso da pesca artesanal, foi essencial para que esses pescadores pudessem participar das discussões. Há setores que estão menos sensibilizados a participarem desse processo, como é o caso do setor náutico. De acordo com relato das entrevistas, “*na hora de fazer o zoneamento, é difícil porque eles [do setor náutico] não conseguem identificar o que pode implicar de negativo para eles ou de positivo. Pescador já declara mesmo, pescador chega na oficina e diz assim: ‘aí vocês vão acabar com a*

61 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

62 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

63 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).



*nossa pesca, morte à cultura tradicional*”<sup>64</sup>.

Se, de um lado, a relatada funcionalidade desses conselhos sinaliza a existência de um mecanismo participativo, por outro lado, o não cumprimento do prazo legal de 02 (dois) anos, contados da constituição dos conselhos, para a aprovação dos respectivos planos de manejo<sup>65</sup>, coloca em risco a efetividade da gestão dessas APAs marinhas e, por conseguinte, a da própria participação. Segundo informado nas entrevistas por seus conselheiros, esse processo está em elaboração, tendo sido contratado, por meio de licitação, um consórcio internacional formado por 02 (duas) empresas de consultoria ambiental estrangeiras, cujo custeio será financiado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD), por meio de recursos destinados ao Programa “Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica”. A previsão para conclusão desse trabalho, de acordo com os entrevistados, seria dezembro de 2014, o que não ocorreu. A justificativa apresentava foi a necessidade de refazer etapas como o diagnóstico socioambiental das áreas compreendidas nessas unidades. Ainda segundo tais relatos, o ponto positivo foi a realização de oficinas participativas nas comunidades tradicionais atingidas, para obter desses grupos contribuições ao futuro plano<sup>66</sup>.

Há críticas em relação à terceirização do plano de manejo, notadamente no que diz respeito ao consórcio que venceu a licitação e sua pouca experiência em lidar com questões do mar e de plano de manejo, de acordo com relato das entrevistas, que ainda apontaram a falta de profissionais qualificados para realizar esse tipo de trabalho. Pode-se constatar que em realidade a “*política do governo de querer terceirizar o plano de manejo está equivocada*”<sup>67</sup>. Aliás, “o governo quer

64 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2,set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

65 Conforme artigo 11, do Decreto nº 53.525/2008 SÃO PAULO. *Decreto nº 53.525, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53525-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015; artigo 10, do Decreto nº 53.526/2008 *Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008\\_Dec\\_Est\\_53526.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008_Dec_Est_53526.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015; e artigo 9º, §2º, do Decreto nº 53.527/2008. SÃO PAULO. *Decreto nº 53.527, de 08 de outubro de 2008*. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53527-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

66 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2,set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

67 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2,set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).



*terceirizar tudo. Os monitores também são terceirizados. Muda muito, quando o cara começa a ficar bom, ele sai porque o salário é baixo, não tem perspectiva nenhuma*<sup>68</sup>.

Quanto às oportunidades de informação, educação da população do entorno e capacitação dos conselhos gestores, segundo os próprios entrevistados, essa meta ainda não é plenamente atendida, a depender justamente da edição do plano de manejo. Até que seja finalizado, o decreto instituidor da APA Marinha Litoral Norte é o único a preceituar que o regime de uso fixado no Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor Litoral Norte<sup>69</sup> será aplicado integralmente na área, regra essa não replicada nos atos constitutivos das APAs Litoral Centro e Litoral Sul<sup>70</sup>.

## 5 Considerações finais

A governança ambiental nas AMPs representa um importante mecanismo não apenas por estreitar a interação entre usuários da biodiversidade costeira e marinha, mas igualmente por favorecer que dessas alianças resultem práticas de gestão compartilhada. Embora desafiador, recorrer à governança nessas unidades, superando a lógica dos mecanismos de comando-e-controle, isso permite distribuir de forma equitativa os custos e benefícios dessas áreas, mitigando de forma dialogada os conflitos existentes sobre bens comuns, o que, em última análise, resultará na construção de novos arranjos jurídicos, políticos e institucionais que conduzam a um desenvolvimento sustentável.

O estudo de caso das APAs marinhas no Estado de São Paulo trouxe ao debate a questão da metodologia da pesquisa em direito. Vale aqui ressaltar que o método empírico permite ampliar o horizonte tradicionalmente teórico da pesquisa jurídica. Com aporte multidisciplinar, estabelece pontes entre discurso

68 DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.)

69 SÃO PAULO. Decreto nº 49.215, de 07 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2004/2004-Dec-49215.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

70 Conforme artigo 11, §2º, do Decreto nº 53.525/2008. SÃO PAULO. Decreto nº 53.525, de 08 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53525-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

e prática, favorecendo a construção de soluções inovadoras aos complexos problemas socioambientais.

Com enfoque na efetividade do princípio da participação, a pesquisa de campo desenvolvida possibilitou identificar alguns desafios e perspectivas para a governança na implementação dessas APAs, que não são as únicas existentes no litoral paulista. Porém, ao passo em que elas são as dotadas de maior extensão territorial, abrigam acirrados conflitos em termos de apropriação e uso dos recursos marinhos e da Mata Atlântica, bem como em sediam atividades impactantes, como é o caso dos portos e da indústria petrolífera – *cujas áreas estão excluídas do perímetro dessas APAs* –, acabam por oferecer menor grau de restrição em comparação às demais categorias do SNUC.

A partir das entrevistas, foi possível delinear um retrato da participação na criação e gestão dessas APAs. É preciso avançar em pontos cruciais, em especial relacionados à constituição do conselho gestor e à elaboração do plano de manejo.

A efetividade da governança está diretamente associada ao plano de manejo, pois sem planejamento a participação na gestão é inócua. Nesse sentido devem ser elaborados e adotados planos estratégicos de ação, pautados nos planos de manejo, sempre em diálogo com os atores envolvidos na gestão da AMPs, em particular as populações tradicionais. Porém, no caso das APAs marinhas paulistas, a inexistência de plano de manejo não deve justificar a ausência de um plano de ação, que deverá então se pautar nos objetivos da unidade de conservação e nos desafios que se impõem. Nessa linha, cabe ao conselho incorporar no planejamento estratégico métodos de avaliação e monitoramento dos resultados, como relatórios periódicos de gestão.

A efetividade da participação na gestão das AMPs depende ainda articulação dos conselhos gestores com outras instâncias de governo, em especial com os órgãos responsáveis por pesca, navegação e planejamento costeiro. A pesquisa apontou que há problemas de sobreposição em lógicas distintas de proteção nas APAs analisadas. A gestão das AMPs não pode estar dissociada dos Planos de Gerenciamento Costeiro (federal e estadual) e do planejamento municipal, buscando compatibilizar os diferentes usos dos recursos naturais nessas áreas com a conservação da biodiversidade marinha. Para tanto, é crucial reverter as precárias condições constatadas nos conselhos, para que as estruturas administrativas

sejam fortalecidas, dotando-os de recursos humanos, técnicos e financeiros suficientes o manejo da área conforme planejado.

Do contrário, não haverá sustentabilidade, mas sim o risco de se inviabilizar o compromisso brasileiro de conservação e proteção da biodiversidade marinha.

## Referências

BRASIL. *Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4340.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4340.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 4.983, de 10 de fevereiro de 2004*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/d4983.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d4983.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 5.758, de 13 de abril de 2006*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5758.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 8.617, de 04 de janeiro de 1993*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8617.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8617.htm)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=322>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Cadastro nacional de unidades de conservação*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/cadastro-nacional-de-ucs>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Plano de Áreas Protegidas: Plano Estratégico Nacional de Áreas Protegidas*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/areas-protegidas/plano-de-areas-protegidas>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Projeto triplicará área de proteção de ecossistemas da costa*. 19 set. 2014. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/index.php/comunicacao/agencia-informmma?view=blog&id=500>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Unidades de conservação por bioma*. Disponível em: <[http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf\\_dap\\_cnuc2/\\_arquivos/uc\\_por\\_bioma\\_cnuc\\_31jan2012\\_119.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/sbf_dap_cnuc2/_arquivos/uc_por_bioma_cnuc_31jan2012_119.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, Durham, n. 24, v. 08, p. 875-902, 2005.

CORMIER-SALEM, Marie-Christine. Participatory governance of marine protected areas: a political challenge, an ethical imperative, different trajectories. *Sapiens* [Online], v. 7, n. 2, 2014. Disponível em: <<https://sapiens.revues.org/1560>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

CZEMPIEL, Ernst-Otto. Governança e democratização. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000. p. 11-46.

DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 2, set. 2014]. 1 arquivo mp3 (130 min.).

DUTRA, Carolina; SOUZA, Patrícia Borba. [Entrevista 3, out. 2004].

FONSECA, Igor Ferraz da; BURSZTYN, Marcel. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 24, n. 1, p. 17-46, jan./abr. 2009.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Instrução Normativa nº 01, de 18 de setembro de 2007*. Disponível em: <<http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in012007.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. *Instrução Normativa nº 09, de 05 de dezembro de 2014*. Disponível em: <[http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in\\_09\\_2014.pdf](http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/o-que-somos/in_09_2014.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

INTERNATIONAL UNION FOR CONSERVATION OF NATURE. *Guidelines for Protected areas management categories*. Cambridge: IUCN, 1994. Disponível em: <<https://sapiens.revues.org/1560>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

KELLEHER, Graeme (Org.). *Guidelines for marine protected areas*. Switzerland: IUCN, 1999. (Best Practice Protected Area Guidelines Series. n. 03).

LITORAL Sustentável: áreas protegidas e desenvolvimento sustentável. Direção: Instituto Pólis. Produção: Aiuê Produtora. 2013. Disponível: <<http://litoralsustentavel.org.br/videos/>>. Acesso: 18 abr. 2015.

LOPOUKHINE, Nik; DIAS, Bráulio Ferreira de Souza. What does target 11 really mean?: *Parks: The International Journal of Protected Areas and Conservation*, Switzerland, v. 18, n. 1, p. 6-8, Sept. 2012.

MAGRIS, Rafael et al. Analysis of progress towards a comprehensive system of marine protected areas in Brazil. *Natureza e Conservação: Brazilian Journal of Nature Conservation*. Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 81-87, July, 2013.

MARTIN, Paul et al. (Org.). *Environmental Governance and Sustainability*. United Kingdom: E. Elgar, 2012.

OCEAN health index. Disponível em: <<http://www.oceanhealthindex.org/>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

PEREIRA, Marcos Abílio; CARVALHO, Ernani. Boaventura de Souza Santos: por uma nova gramática do político e do social. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 73, p. 45-58, 2008.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: \_\_\_\_\_ et al. (Org.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. Petrópolis: Vozes, 2008. p. 215-253.

ROSENAU, James N. Governança, ordem e transformação da política mundial. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB, 2000. p. 11-46.

SANTOS, Boaventura de Souza; MENESES, Maria Paula G.; NUNES, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Afrontamento, 2004. p. 19-101.

SANTOS, Maurício Duarte dos. *[Entrevista 1, out. 2014]*. 1 arquivo mp3 (89 min.).

SÃO PAULO. Decreto nº 49.215, de 07 de dezembro de 2004. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2004/2004-Dec-49215.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 53.525, de 08 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53525-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 53.526, de 08 de outubro de 2008. Disponível em: <[http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008\\_Dec\\_Est\\_53526.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/wp-content/uploads/decreto/2008/2008_Dec_Est_53526.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 53.527, de 08 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53527-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 53.528, de 08 de outubro de 2008. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53528-08.10.2008.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SÃO PAULO. Decreto nº 60.302, de 27 de março de 2014. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2014/decreto-60302-27.03.2014.html>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SÃO PAULO. Lei nº 14.982, de 08 de abril de 2013. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/norma/?id=169876>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. Orientação e critérios científicos dos Açores. Montreal: CBD, 2009.

SECRETARIAT OF THE CONVENTION ON BIOLOGICAL DIVERSITY. *Technical Advice on the establishment and management of a national system of marine and coastal protected areas*. Montreal: CBD, jan. 2004. (Technical Series nº 13). Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-13.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

SILVA, Solange Teles da et al. The effectiveness of the participation principle in the implementation of marine protected areas: Brazilian's case stud". In: IUCN, Center for Environmental Law. *Law for Sustainability: Building a Legal Component for the IUCN Natural Resource Governance Framework*, 2015. (No prelo).

SILVA, Solange Teles da; BARBOSA, Susana Mesquita. Desafios da inovação na pesquisa em direito no Brasil. In: SCALQUETTE, Ana Cláudia Silva; SIQUEIRA NETO, José Francisco (Coord.). *60 Desafios do Direito: política, democracia e direito*. São Paulo: Atlas, 2013. v.3. p. 1-10.

WOODLEY, Stephen et al. Meeting Aichi Target 11: what does success look like for protected areas systems? *Parks: The International Journal of Protected Areas and Conservation*, Switzerland, v. 18, n. 1, p. 23-36, Sept. 2012.



